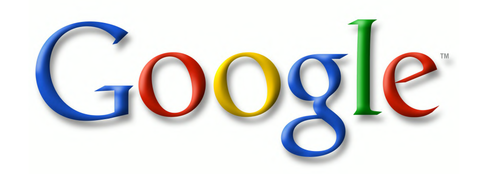
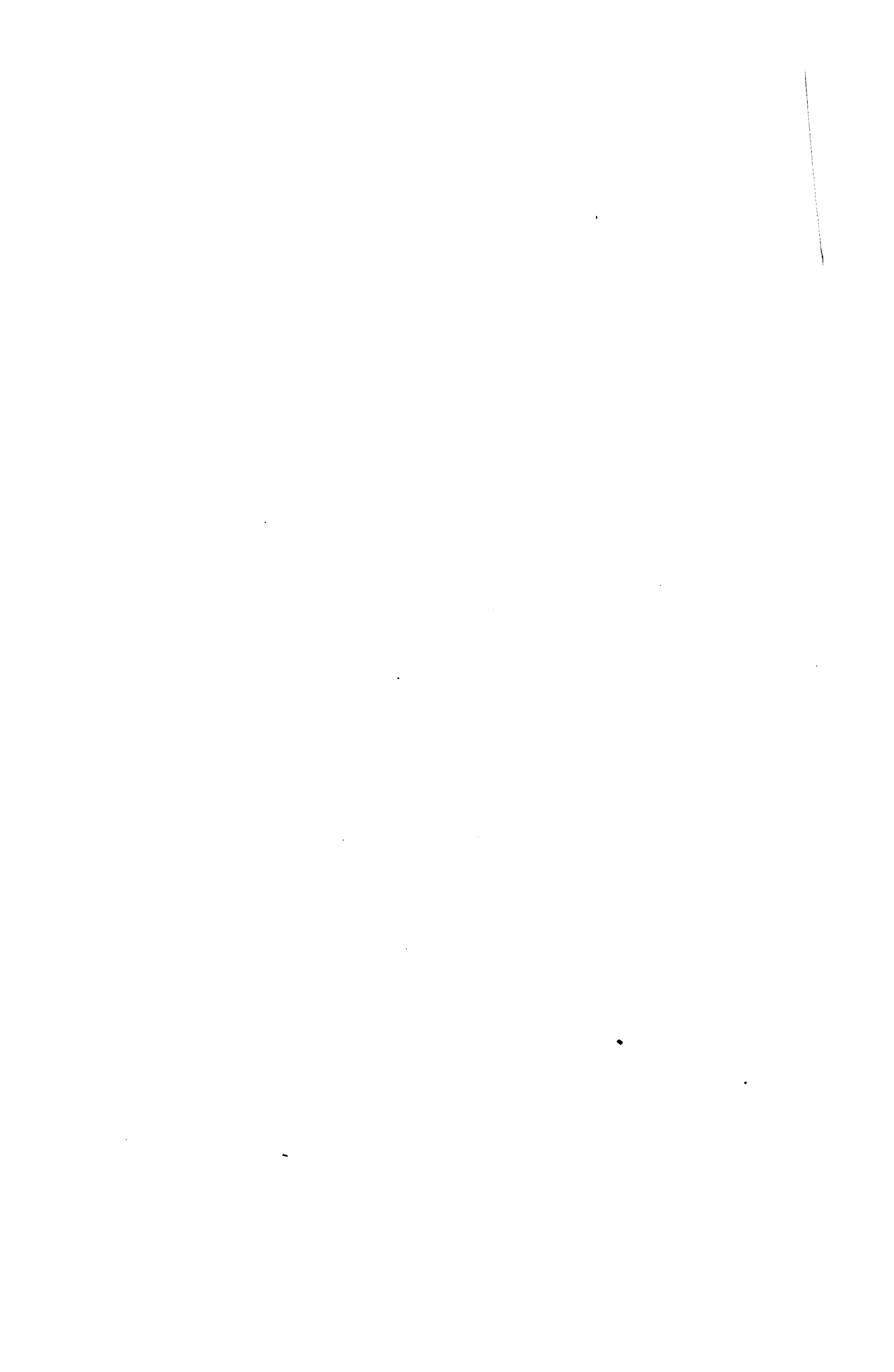






DIE LEHRE

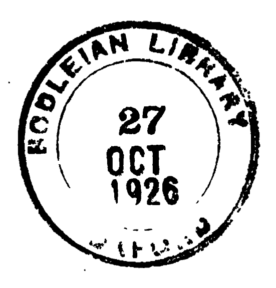
VON DEN

STAATENVERBINDUNGEN.

VON

DR. GEORG JELLINEK,
PRIVATDOCENT DER RECHTE AN DER UNIVERSITÄT WIEN

BERLIN 1882.
VERLAG VON O. HAERING.


BODLEIAN LIBRARY
27
OCT
1926

Vorrede.

Das wachsende Interesse, welches der wissenschaftlichen Bearbeitung des öffentlichen Rechtes sich zuwendet, hat der Lehre von den Staatenverbindungen eine erhöhte Bedeutung gegeben. In dem ganzen Bereich deutscher Staatswissenschaft: in Deutschland, Oesterreich-Ungarn und der Schweiz ist der Einheitsstaat nicht die Form, in der sich der staatliche Lebensprocess vollzieht. Die Grundfragen des öffentlichen Rechtes dieser Staatengebilde hängen innig zusammen mit der Lösung, die den schwierigen Problemen gegeben wird, welche die Staatenvereinigungen der Wissenschaft darbieten.

Ein eindringendes Studium der Verbindungsformen hat mich gelehrt, dass zur Klärung des trotz ausgedehnter literarischer Bearbeitung noch immer vielfach dunkeln Gebietes es unbedingt nöthig sei, nicht, wie es so häufig geschieht, bei der einseitigen Betrachtung einer oder mehrerer Formen stehen zu bleiben, sondern alle historisch gegebenen Arten der Verbindungen eingehend zu untersuchen, um zu sicheren, vor dem Desaveu des Lebens so viel als möglich geschützten Resultaten zu gelangen.

Eine solche umfassende und zusammenhängende Untersuchung des ganzen Gebietes hat bis jetzt in der Literatur gemangelt. Es ist einzelnen Formen, namentlich dem Staatenbund und dem Bundesstaat, grosse Aufmerksamkeit geschenkt worden, andere jedoch wurden nur flüchtig behandelt, oder gar völlig ignorirt.

Das vorliegende Buch will diese Lücke ausfüllen, ein Unternehmen, das bei der Nothwendigkeit eingehender Untersuchungen über das Wesen des Staates einerseits und bei der grossen Ausdehnung des rechtshistorischen und positiv-rechtlichen Materials andererseits kein leichtes ist.

Meine principiellen Anschauungen über die Bedeutung des Gegenstandes sowie über Methode und Ziel der Untersuchung habe ich im ersten Capitel der Einleitung dargethan. Indem die Resultate soviel als möglich aus der vergleichenden Betrachtung des positiven Stoffes gezogen sind, habe ich eine eingehendere Darlegung desselben dort für nothwendig gehalten, wo die Literatur entweder dürftig ist, oder entgegengesetzte Anschauungen zum Ausdruck bringt. Bei denjenigen Bildungen jedoch, deren Recht vielfache Bearbeitungen mit anerkannten Resultaten aufzuweisen hat, habe ich nur diejenigen Punkte hervorgehoben, welche für die Begründung der von mir vertretenen Ansichten von Bedeutung sind.

Für bereitwillige Unterstützung in der Herbeischaffung von schwer zu erlangenden, besonders der amerikanischen Literatur angehörigen Werken bin ich dem Vorsteher der hiesigen Universitätsbibliothek Herrn Dr. Leithe, für freundliche Berücksichtigung meiner Wünsche ausserdem namentlich dem Scriptor an demselben Institute Herrn J. Meyer zum Danke verpflichtet.

Wien, im Februar 1882.

Inhalts-Verzeichniss.

Einleitende Untersuchungen.

ERSTE ABTHEILUNG.

Historisch-politische Verbindungen.

ZWEITE ABTHEILUNG.

Verbindungen mit juristischem Charakter.

Erster Abschnitt: Nichtorganisirte Verbindungen.

Einleitende Untersuchungen.



I.

Die Staatenverbindungen und die Methode des öffentlichen Rechts.

1. In wenigen Partien des öffentlichen Rechts herrscht eine solche Unklarheit, wie in der Lehre von den Staatenverbindungen. Das Wesen des Staatenbundes und des Bundesstaates, die Natur der Realunion, der juristische Charakter des Protectorates und der Suzeränetät u. s. w. sind so weit von wissenschaftlicher Klärung entfernt, dass sich über manche dieser Begriffe nicht einmal eine herrschende Meinung herausgebildet hat und sogar die wissenschaftliche Berechtigung des ganzen Gebietes noch nicht ausser Frage steht. Bald wird versucht, die Staatenverbindungen als juristisch undefinirbare Uebergangszustände der Staaten in einem Einigungs- oder Enteinigungsprocesse darzustellen, bald von irregulären Bildungen gesprochen, dann wieder eine jede neue concrete Gestalt als ein Gebilde *sui generis* aufgefasst und für sie eine eigene Theorie zugeschnitten, und schliesslich die logische Möglichkeit der einen oder anderen Verbindungsform gänzlich geleugnet. Aber auch unter Jenen, welche weder leugnen noch zweifeln, ist von Einigkeit keine Rede und die mannigfaltigen Stimmen, welche sich in der publicistischen Literatur über diese Probleme vernehmen lassen, stellen sich dem Forschenden als ein höchst unharmonischer Chor dar.

Dies ist um so befremdender, als die Fragen, um die es sich hier handelt, nicht etwa abstracte Schulfragen sind,

sondern gegenwärtig zu den praktisch wichtigsten des Staats- und Völkerrechts zählen. Der Einheitsstaat, an dessen Betrachtung sich die antike und moderne Staatswissenschaft fast ausschliesslich grossgezogen hat, bildet heute nicht die Regel im Völkerleben. Das deutsche Reich, die schweizer Eidgenossenschaft, die Vereinigten Staaten von Nordamerika und die nach dem Musterbilde der Union construirten Föderationen Mexiko's und der Argentinischen Republik; die unter gemeinsamen Herrschern vereinigten Staatengebilde Oesterreich-Ungarn und Schweden-Norwegen; das ottomanische Reich und der gesammte Orient, „die classische Heimat, sowohl für zusammengesetzte, als auch für vasallitische Staatenbildungen" [1]) bieten ein überreiches Material für das Studium von Staatenvereinigungen dar. Selbst unter den grossen europäischen isolirten Einheitsstaaten gibt es nur wenige, die nicht in anderen Welttheilen die Oberhoheit oder Protection über mehr oder minder civilisirte und staatlich geordnete Völkerschaften besässen, und das leicht geschlungene und ebenso leicht gelöste Band der Allianz vereinigt seit Jahrhunderten schon die europäischen Mächte in den verschiedensten Combinationen auf kürzere oder längere Dauer.

Der Grund, weshalb es der Wissenschaft noch nicht gelungen ist, so wichtige vor Augen liegende Erscheinungen theoretisch befriedigend zu erfassen, kann nur in ihr selbst liegen, in falschen oder ungenügenden Theorien, welche sie der Untersuchung des realen Stoffes zu Grunde legt. Jede lebhafte Meinungsverschiedenheit über ein wissenschaftliches Object deutet stets auf Unsicherheit der Principien und der Methode hin. Nicht in den Einzelausführungen, sondern zumeist in der schlechten Fundirung ist die Ursache zu suchen, wenn jeder Schriftsteller sein eigenes System und seine eigenen Resultate hat.

Um daher bei unserer Untersuchung sicher zu gehen, erscheint es angezeigt, einen prüfenden Blick auf die Grundlagen und die Methode des Staats- und Völkerrechts zu werfen denn jeder noch so unbedeutende Fehler in den Prämissen

---

[1]) v. Martitz, Zeitschrift f. d. gesammte Staatswissenschaft, Bd. XXXII, S. 563.

rächt sich unerbittlich in den Consequenzen, wie der unbedeutendste Irrthum beim Ansatz einer Rechnung das Resultat nothwendig zu einem falschen macht.

2. Unsere publicistische Wissenschaft entstammt zwei verschiedenen Quellen. Die obersten Begriffe, welche aber im Systeme die untersten, d. h. die das ganze Gebäude tragenden sind, verdanken wir der Rechtsphilosophie. Von den Tagen des Naturrechts bis auf die Gegenwart ist es die Speculation gewesen, von welcher der Begriff des Staates und die Definitionen seiner Eigenschaften und Functionen ihren Ursprung herleiten. Der Staat der Rechtsphilosophie ist nun nicht etwa der concret vorhandene Staat, sondern ein Abstractum, das erst verwirklicht werden soll. Allerdings trägt dieser Normalstaat gar viele Züge des wirklichen, wie denn der Mensch seine Ideale nie ganz unabhängig von seiner Umgebung sich ausmalen kann, ja es ist im Grunde nur der wirkliche Staat, dessen Bild zum Typus hinaufgeläutert worden ist. Aber im Grossen und Ganzen hat dieser Gedankenstaat kein irdisches Dasein, sondern ist eine ideale Norm zur Beurtheilung und oft genug Verurtheilung des Staates in seiner factischen Gestaltung. Das ist sowohl der Fall mit dem mechanischen Vertragsstaate des Hobbes und Rousseau als dem organischen Staate der modernen Rechtsphilosophie. Die Wissenschaft von der Natur und den rechtlichen Eigenschaften dieses Normalstaates ist das allgemeine Staatsrecht.

Die Detailausführungen des öffentlichen Rechts hingegen schliessen sich eng dem positiven Materiale der Verfassungen, Gesetze, Verträge u. s. w. an. Während bei Feststellung der allgemeinen Begriffe von dem Concreten nur allzu oft abgesehen wurde, verfiel man hier nicht selten in den entgegengesetzten Fehler, indem man kritiklos an dem Gegebenen haftete und sich mit einem trägen Constatiren des Bestehenden begnügte, ohne auch nur daran zu denken, aus dem Positiven höhere Begriffe zu gewinnen. Man glaubte das positive Recht zu begreifen, wenn man statistisch seine einzelnen Theile kennen lernte, und überliess es der rechtsphilosophischen Speculation, den Zusammenhang in das Gewirre des Details zu bringen. Wenn auch versucht wurde, dasselbe wissenschaft-

lich zu vertiefen, so trugen diese Versuche doch weniger einen juristischen, als einen historischen Charaktor, die Forschung war nicht sowohl dem gedanklichen Inhalt, als dem geschichtlichen Entwickelungsprocesse des Geltenden zugewendet.

Die Consequenz dieses zwiefachen Ursprungs des öffentlichen Rechts ist nun die, dass die abstracten Begriffe und die concreten Erscheinungen des Staatslebens häufig unvermittelt neben einander gestellt werden, ohne dass man die Nöthigung empfindet, sie logisch mit einander in Einklang zu bringen. Das Ideale ist eben nur die niemals ganz zu verwirklichende Norm, die sich mit dem Realen nicht zu decken braucht, das Positive kann und darf abweichen von der Regel, die für den Musterstaat gilt.

Das schlagendste Beispiel hiefür bieten die Ausführungen hervorragender Publicisten über den Punkt, der entscheidend für die ganze Lehre von den Staatenverbindungen ist. Die neuere Staatswissenschaft hat im Gegensatze zu Montesquieu den bereits von Puffendorf[2]) aufgestellten Satz acceptirt, dass bei aller Verschiedenheit und innerlichen Abgrenzung der staatlichen Functionen die Souveränetät eine in sich einheitliche und daher untheilbare ist. So erklärt Bluntschli: „Einheit der Souveränetät ist insofern ein Merkmal derselben, als die Einheit des Staats als einer Gesammtperson auch einer einheitlichen obersten Leitung bedarf. Zwei Souveräne mit verschiedenem Willen, ohne auf Einigung angewiesen zu sein, würden die Einheit der Staatsherrschaft ebenso aufheben, wie zwei Eigenthümer an derselben Sache die Einheit des Privateigenthums.“ [3]) Wenige Zeilen später steht jedoch der Satz: „Es kommt sogar eine Doppelsouveränetät vor in zusammengesetzten Staaten.“ Ferner lehrt R. v. Mohl von der Staatsgewalt: „Sie ist ausschliessend und also untheilbar. Mehrere oberste Gewalten, welchen die Staatsgenossen gleichen Gehorsam schuldig wären, würden

[2]) *De Jure Naturae et Gentium* VII c. IV. § 9: „*Proximum est, ut ostendamus, partes illas summi imperii naturaliter ita esse unitas, et invicem velut implexas, ut, si fingamus, earum quasdam independenter penes unum, quasdam penes alios esse, regularis forma civitatis plane destruatur.*“ cf. ib. § 11.

[3]) Staatswörterbuch von Bluntschli und Brater s. v. Souveränetät. Bd. 9, S. 555.

schon dem Begriffe eines Organismus, d. h. der Einheit in der Vielheit widersprechen, ausserdem müsste die unvermeidliche Verschiedenheit der Befehle zur Verwirrung und Auflösung führen." [4]) Nichtsdestoweniger erklärt er gegen Max Seydel, der durch seine Abhandlung über den Bundesstaatsbegriff [5]) auf den Widersinn der Lehre von der getheilten Souveränetät im Bundesstaate hingewiesen und damit den Anstoss zu einer wissenschaftlich vertieften Fassung des Begriffes gegeben hat, dessen Ausführungen aber v. Mohl nicht einmal einer ernstlichen Widerlegung werth hält: [6]) „Die menschlichen Zustände liegen nun einmal thatsächlich und zwar nicht ganz selten so, dass sich eine Anzahl von Staaten eine zweite höchste Gewalt neben und theilweise über sich gefallen lassen müssen, ohne dass sie deshalb freiwillig oder gezwungen ihr eigenes Dasein ganz aufgeben" [7]), nachdem er bereits früher constatirt hat, dass im deutschen Reiche „unzweifelhaft" eine getheilte Souveränetät vorliege.

Solche handgreifliche Widersprüche bei Männern, denen die Staatswissenschaft Vieles zu verdanken hat, lassen sich nicht etwa auf einen Mangel scharfen logischen Denkens zurückführen. Sie sind nur die nothwendige Folge des Umstandes, dass ein einheitliches Gebäude des öffentlichen Rechtes mangelt, dass Deduction aus den Begriffen und Induction aus den Erscheinungen verschiedene Wege einschlagen, so dass ein Zusammentreffen beider unmöglich wird.

3. Das zweite Uebel, welches der publicistischen Wissenschaft fast unausgesetzt droht, ist die fortwährende Vermischung des Politischen mit dem Juristischen, welche für die klare Erkenntniss sowohl des Einen als des Anderen gleich verderblich wird. Denn der Staat als Subject und Object der historischen That verhält sich zum Staate der Jurisprudenz wie der Mensch in seinem natürlichen und socialen Leben zum Menschen als Rechtspersönlichkeit. Wie man vom Privatrechte

---

[4]) Encyclopädie der Staatswissenschaften 2. Aufl., S. 118.

[5]) Zeitschrift f. d. g. Staatsw. Bd. XXVIII, S. 155 ff.

[6]) „Es ist schade um Mühe und Scharfsinn; einer ernstlichen Widerlegung bedarf es nicht." Das deutsche Reichsstaatsrecht. 1873, S. 38, Anm.

[7]) l. c.

eine unklare, alle Rechtssicherheit zerstörende Anschauung erhielte, wenn man die Schärfe der Rechtsbegriffe zu Gunsten der Vorgänge und Ansichten des wirthschaftlichen Lebens abstumpfen wollte, so wird auch alles Rechtliche in der Natur des Staates und in den Beziehungen der Staaten untereinander zerstört, wenn man juristische Erkenntniss durch politische Erwägungen zu ersetzen sucht.

Wessen Grundstück überschuldet ist, der kann wirthschaftlich gewiss nicht mehr als Eigenthümer desselben angesehen werden; welche Verwirrung jedoch, welchen Umsturz alles Rechtslebens würde es hervorrufen, wollte man jener ökonomischen Anschauung irgend welchen Einfluss auf die Beurtheilung der rechtlichen Verhältnisse einräumen! Die Ansicht, dass das öffentliche Recht einer engen Verbindung mit der Politik nicht entrathen und sich nicht von ihr trennen könnte, wie etwa das Privatrecht sich zu einer selbständigen Gestaltung gegenüber Ethik und Oekonomik herausgebildet hat, hat zur Voraussetzung die geringe Achtung des Rechtes von Seiten der Staaten, und war daher einigermassen berechtigt zu einer Zeit, wo Verfassungen und Verträge schonungslos mit Füssen getreten wurden. So lange ein Staat nur Politik treibt und sich um das Recht überhaupt nicht kümmert, mag es eine undankbare Arbeit sein, dieses ewig missachtete Recht feststellen und begreifen zu wollen. Aber gerade unser Jahrhundert hat einen gewaltigen Fortschritt im Bewusstsein der Geltung des öffentlichen Rechts hervorgerufen. Der Verfassungsbruch wird im modernen Staate immer mehr zur seltenen, von schweren Erschütterungen begleiteten Ausnahme. Gewaltige Umwälzungen im Innern der Staaten vollziehen sich auf legalem Wege. Das Staatsrecht ist nicht mehr todte Form, sondern entwickelt sich zur geltenden Macht. Die gewaltige Entwickelung des internationalen Lebens hat auch das Völkerrecht von einer idealen Forderung zu einer sichtbar wirkenden Kraft erhoben. Internationale Institute wie die Genfer Convention, die internationalen Flusscommissionen, der Weltpostvertrag u. s. w. zeugen von der Realität eines Rechts, dessen Leugnung stets nur die doctrinäre Consequenz einer Schuldefinition des Rechtes ist, in deren Schablone für die Rechtsverhältnisse des Völker-

lebens sich kein Platz findet. Allerdings wird es stets Fälle geben, in denen die Staaten wider das von ihnen selbst als verbindlich anerkannte Recht handeln werden. Alles Recht hat ja zunächst nur ideale Existenz, stellt ein Sollen dar, dem die Erscheinungen widersprechen können, es will die menschlichen Handlungen regeln, und deshalb ist die Möglichkeit seiner Uebertretung schon mit seinem Begriffe als Norm gefasst. Incongruenzen der factischen Vorgänge mit den durch die Rechtsordnung geforderten sind im Staatsleben ebenso unvermeidlich wie im Privatleben. Aber das Unrecht, wenn es nur nicht die Regel bildet, zerstört das Recht nicht, sondern offenbart vielmehr dessen Werth und Bedeutung.

4. Bei dem heutigen Zustande des öffentlichen Rechtsbewusstseins ist daher die Forderung wohl begründet, dass Staats- und Völkerrecht als rein juristische Wissenschaften auftreten. Der Vorwurf des Scholasticismus, der gegen eine solche Richtung erhoben werden mag [8]), trifft sie nicht, weil das Leben selbst den Anspruch erhebt, uns zu lehren, was im Staate und zwischen den Staaten Rechtens sei. Ein solcher Vorwurf wäre nur dann begründet, wenn man vorgeben wollte, dass die juristische Betrachtungsweise im Stande sei, das Wesen des Staates allseitig zu erfassen; das wäre ebenso falsch, als wenn man von dem Privatrecht behaupten wollte, dass es die Erklärung des Menschen in der Totalität seines Seins zu liefern vermöge. Das Recht ist nur eine Seite des Staates, den in seinem ganzen Umfang und Inhalt zu erforschen fast alle Wissenschaften mitwirken müssen, weil das complicirteste sociale Gebilde zu seiner vollständigen Durchdringung die Kenntniss aller physischen und psychischen Elemente voraussetzt, die es hervorbringen, bedingen und erhalten. Aber innerhalb der Lehre vom Staate, innerhalb der Staatswissenschaft ist dem Rechte eine Position anzuweisen, die so scharf abgegrenzt als möglich ist. Die Grenze kann allerdings bei dem inneren Zusammenhange aller Seiten des Staates keine mechanische Trennung bedeuten. So wenig es eine voraussetzungslose Wissenschaft überhaupt gibt, so

---

[8]) Vgl. Gierke, die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien. Zeitschrift f. d. g. Staatsw. Bd. XXX, S. 157.

wenig ein Staats- oder Völkerrecht, das nicht bestimmte Voraussetzungen über das Wesen des Staates, ja sogar einer concreten staatlichen Formation mit auf die Welt bringt. Auch ein absolutes Ignoriren der historischen Bewegung, welche sich so oft im Widerspruche gegen die Formen des Rechts vollzieht, ein gänzliches Nichtbeachten der Politik ist mit der geforderten Trennung des öffentlichen Rechts von anderen Betrachtungsweisen des Staates nicht gemeint, damit wäre ja die Möglichkeit historischer Individualisirung, welche eine nach rein äusserlichen Merkmalen verfahrende Classificirung verhütet, preisgegeben und damit den Disciplinen des öffentlichen Rechts eines der mächtigsten Hilfsmittel zur Erreichung ihrer Zwecke geraubt. Durch den Hinblick auf ihre politische Bedeutung wird den abstracten Sätzen des öffentlichen Rechtes in vielen Fällen erst ihr tieferes Verständniss zu Theil werden können, wie auch die ökonomische und ethische Bedeutung der Privatrechtsnormen erst ihren ganzen Werth zu enthüllen vermag.

Nicht eine gänzliche Isolirung des öffentlichen Rechtes und damit eine Verkümmerung seines theoretischen und praktischen Gehaltes ist anzustreben, nur vor der Verwechslung der verschiedenen Gebiete, vor der Vermischung und Identificirung des bewegten Lebens des Staates mit der ruhenden Ordnung desselben muss man sich hüten.

5. Um die groben Fehler zu vermeiden, welche die Consequenz der bisherigen Behandlungsart der Wissenschaft sind, wird es vor allem nöthig sein, eine andere, sicherere Methode zur Erforschung der Grundbegriffe einzuschlagen. Schon der alte Pütter hatte erkannt, dass „ein Lehrgebäude des Staatsrechtes, sobald man es als eine Wissenschaft behandelt, wenn es nur irgend den Namen verdienen und brauchbar sein soll, ohne richtig bestimmte allgemeine Grundsätze ganz unmöglich ist“. [9])

Diese Methode lässt sich nun kurz dahin bestimmen: Trennung des Politischen vom Juristischen, nicht in dem Sinne, dass die Berechtigung nichtjuristischer Betrachtungs-

[9]) Beyträge zum teutschen Staats- und Fürstenrechte S. 10.

weisen negirt oder das völlige Ignoriren derselben vom Juristen gefordert werde, sondern dass das Bewusstsein der Grenze der rechtlichen gegen andere Auffassungen stets gewahrt bleibe; innerhalb des so geschiedenen Stoffes klare juristische Durchdringung der Rechtsbegriffe. Die juristische Durchbildung eines Begriffes kann nur erfolgen, wenn alle unter denselben fallenden Erscheinungen sorgfältig geprüft und ihre gemeinsamen Merkmale verglichen und zusammengefasst werden. Die Induction gilt in demselben Masse für die Feststellung der Rechtsbegriffe, wie für alle anderen aus der Erfahrung abstrahirten Begriffe. Auch der Staat und seine Rechtsverhältnisse sind keine jenseits der Erfahrung liegenden Entitäten, zu deren Erkenntniss andere geistige Qualitäten nothwendig sind, als die, mit welchen wir sonst die Dinge zu erfassen uns bestreben. Gewiss haftet dem Wesen des Staates Unerklärtes und Unerklärbares an, gewiss ist ein rein inductives Verfahren im Staats- und Völkerrechte so wenig möglich, wie in irgend einer Wissenschaft, gewiss müssen alle Zweige der Staatswissenschaft von nicht weiter reducirbaren Hypothesen über die Natur des Staates ausgehen, allein das Unerforschliche zeigt sich bei jedem Objecte, wenn wir es auf seine letzten Elemente hin prüfen. Nur die Complicirtheit der staatlichen Verhältnisse, der Umstand, dass der Mensch selbst mit all den Räthseln seiner Natur das Molekül des staatlichen Organismus bildet, verleiten zu dem Glauben, dass der Staat nur erspeculirt aber nicht erforscht werden könne.

Indessen hat es mit den speculativen Begriffen vom Staate dieselbe Bewandtniss wie mit aller Speculation. Wenn sie mehr ist als die Ausgeburt eines müssigen Hirns, so ist sie eine intuitive Induction oder vielmehr eine Induction, die als solche nicht zum Bewusstsein kommt. Ganz richtig hat Gneist als das Wesen der Staatsphilosophie erkannt, dass man die aus dem eigenen Leben abstrahirten Vorstellungen und, fügen wir hinzu, Wünsche, als etwas für alle Völker und Zeiten Gemeingiltiges ansieht.[10]) Bodin und Hobbes zeichnen ihren absoluten Herrscher nach dem Vorbilde des

[10]) Der Rechtsstaat 2. Aufl., S. 26.

vor ihren Augen sich entwickelnden und vollendenden unumschränkten Königthums. Locke und Montesquieu erheben die Verfassung Englands zur absolut besten, Hegel idealisirt den preussischen Staat Friedrich Wilhelm's III., und die Rottecks und Welckers finden den französischen Constitutionalismus durch die Idee des Staates gefordert. Und nun wird es auch klar, warum zwischen allgemeinem Staatsrecht und philosophischem Völkerrecht auf der einen und den betreffenden positiven Disciplinen auf der anderen Seite ein Widerspruch nothwendig vorhanden sein muss. Jene intuitive Induction ist nämlich auch eine unvollkommene Induction, die weit davon entfernt ist, den Reichthum der staatlichen Bildungen durchforscht zu haben. Wenn daher eine concrete Erscheinung sich den *a priori* aufgestellten Definitionen nicht fügen will, so ist sie besten Falles ein Gebilde *sui generis*, meistens aber eine Irregularität, deren Existenz man zugeben darf, ohne die Geltung des allgemeinen Begriffes zu alteriren. Denn nur das Typische besitzt wahren Werth; was die Züge des Typus nicht an sich trägt, lohnt eine ernste wissenschaftliche Betrachtung nicht. Dass nicht nur die correcten Gebilde, sondern auch die Missbildungen einer wissenschaftlichen Erfassung fähig sind und diese für die Kenntniss des gesunden Staatslebens dieselbe Bedeutung hat, wie die Pathologie für die Physiologie, dieser Gedanke taucht nicht einmal vorübergehend auf. Mit der Auffassung einer staatlichen Bildung als einer irregulären ist zugleich der Politik die Aufgabe gesetzt, die Unregelmässigkeit hinwegzuräumen, damit die Wirklichkeit zuletzt dem Schulbegriffe entsprechend gestaltet werde — der Rationalismus der Theorie zieht unerbittlich den Rationalismus der That nach sich, das unhistorische Denken das geschichtswidrige Handeln.

Nirgends zeigen sich die Folgen der Beurtheilung des Concreten nach idealen Typen schärfer, als in der Lehre von den Staatenverbindungen. Die allgemeinen Begriffe vom Staate sind dem Typus des Einheitsstaates entnommen.[11]) Natürlich lassen sich mit diesen Begriffen die abweichenden Verhältnisse

---

[11]) G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverf. 1872, S. 5. Laband, das Staatsrecht des deutschen Reiches I, S. 62.

zusammengesetzter Staaten nicht in Einklang setzen. Die Doctrin erklärt die Souveränetät für untheilbar; in den Beziehungen des Vasallenstaates zum oberherrlichen, des Gliedstaates im Bundesstaate zur Centralgewalt scheint offenbar eine Theilung der höchsten staatlichen Macht vorzuliegen. Da ist nur eine zwiefache Möglichkeit vorhanden. Entweder wendet man sich von doctrinären Consequenzen ab und erklärt, um nicht einer unpraktischen Scholastik geziehen zu werden, die Natur der Souveränetät in zusammengesetzten Staaten als eine Ausnahme von dem allgemeinen Begriffe derselben, oder man wird, wenn man ein Verehrer der Logik ist, gezwungen, entweder die Existenz dessen zu leugnen, was man vor Augen sieht, oder die betreffenden staatlichen Bildungen als irreguläre, ephemere, transitorische, juristisch unfassbare Erscheinungen zu betrachten.[12]) Aber dieser Ausweg, so bequem er erscheinen mag, verhüllt doch nur äusserst nothdürftig die Unfähigkeit der Erkenntniss des Wirklichen aus den allgemeinen Begriffen heraus. Denn die Aufgabe der Jurisprudenz ist es, nicht nur stabile, sondern auch vorübergehende Rechtsverhältnisse zu erklären. Wie viele Rechtsverhältnisse des Privatrechts entstehen und vergehen in verschwindend kurzer Zeit! Nichtsdestoweniger ist ein solches Rechtsverhältniss trotz seiner kurzen Dauer einer klaren juristischen Erkenntniss fähig. Und es ist überdies eine doctrinäre oder politische Voreingenommenheit, wenn man Bildungen, wie die hundertjährige nordamerikanische Union und die vielhundertjährige schweizer Eidgenossenschaft, deren staatliche Gestaltung von constanten socialen Verhältnissen getragen wird, als Uebergangsstationen im Leben der betreffenden Völker hinstellt.

---

[12]) v. Kaltenborn, Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht S. 159; v. Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands I, S. 392 ff.; Grundzüge des allg. Staatsrechts S. 447 ff.; die Verfassung des deutschen Reichs S. 29. Auch Zorn zählt zum Theil hieher. Vgl. das Staatsrecht des deutschen Reiches I. 1880 S. 47: „wo die Souveränetät fehlt, ist ein Staat nicht vorhanden. Noch nicht so bei dem halbsouveränen Fürstenthum Bulgarien — — — nicht mehr: so Karthago nach dem zweiten punischen Kriege, Polen nach den polnisch-russischen Verträgen von 1793.“

6. Dieses Unvermögen der Theorie, die Wirklichkeit zu erklären, kann nur beseitigt werden, wenn für das öffentliche Recht der Satz des römischen Juristen zur Richtschnur erhoben wird, dem das Privatrecht seine wissenschaftliche Stärke verdankt: *non ex regula jus sumatur, sed ex jure, quod est, regula fiat.* Zwar wird jeder Forscher von principiellen Voraussetzungen über Natur und Zweck des Staates, welche ihm durch den Umfang und den Inhalt seiner Bildung gegeben sind, ausgehen, wie auch der Jurist nicht aus dem Privatrechte den Begriff der Persönlichkeit empfängt. Aber die *a priori* an den Stoff gebrachten Anschauungen müssen durch den concreten Stoff geläutert, aus der Vergleichung der historisch gegebenen Staatsformen und Staatsbildungen müssen die höheren Begriffe berichtigt und dabei der Fehler vermieden werden, irgend eine concrete Gestaltung mit all ihren Zufälligkeiten als das Paradigma zu betrachten, nach dem sich alle künftigen derselben Gattung zu richten haben.[13]) Aus dem Fehler, für die Staatenverbindungen Schablonen aufzustellen, ist es zu erklären, warum die Theorie jeder neuen Bildung anfangs rathlos gegenüber steht, wie es mit Oesterreich-Ungarn und dem deutschen Reiche der Fall war. Besonders die Dogmengeschichte der staatlichen Natur des letzteren ist höchst lehrreich für die Methode des öffentlichen Rechtes. Vor der Gründung des Reiches war die durch Tocqueville begründete, durch Waitz wissenschaftlich ausgeführte Lehre vom Bundesstaate, die hauptsächlich aus dem nordamerikanischen Bundesstaatsrechte sublimirt war, die herrschende. Die Verfassung des norddeutschen Bundes und des deutschen Reiches wich wesentlich ab von dem Bundesstaat, wie ihn Waitz gedacht hatte. Da wurde denn das neue Gemeinwesen von der einen Seite für eine ganz selbständige Bildung erklärt, die sich keiner der vorhandenen Kategorien ganz unterordnen lässt, von Anderen dasselbe als ein Staatenbund definirt, von Dritten der Typus des Bundesstaates in ihm erkannt, aber durch viele Irregularitäten und principienwidrige Einrichtungen entstellt [14]), bis endlich die Theorie vom Bundesstaate selbst

---

[13]) Vgl. G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen S. 1.

[14]) Vgl. Brie, Der Bundesstaat. Eine historisch-dogmatische Untersuchung, 1874. I., §. 12.

sich modificirte, und durch die Erkenntniss, dass die bisherige Lehre das Unwesentliche und Particuläre mit dem Generischen verwechselt hatte, die Begriffe jene Weite bekamen, welche auch die neue Gestaltung umfassen konnte.

Die Begriffe, nach welchen wir suchen, müssen aber scharf, bestimmt, fest und gegeneinander streng abgegrenzt sein. Bis auf den heutigen Tag hört man immer wieder, dass die Grenzen zwischen Staatenbund und Bundesstaat fliessend sind[15]), dass es mannigfaltige Uebergänge in den Staatenverbindungen von der einfachen Allianz bis zum Einheitsstaate gibt. Auch diese Behauptung ist die Folge einer Verwechslung politischer mit juristischen Gesichtspunkten. Rechtsbegriffe sind allemal kantig, das Verschwimmen des einen in den anderen wäre der Tod der Wissenschaft, der Tod des Rechtslebens. Für den Civilisten und den Criminalisten ist das keine neue Wahrheit. Welche namenlose Gefahr für Leben, Familie und Eigenthum, wenn man behaupten dürfte, die Grenzen zwischen den einzelnen Rechtsgeschäften und Delicten wären fliessend, z. B. zwischen Kauf und Miethe, zwischen Ehe und Concubinat, zwischen Mord und Tödtung! Das ist ja eben das Wesen des Rechtes, dass es die fliessenden Verhältnisse des Lebens durch feste Begriffe gegeneinander abgrenzt. Wo die Begriffe einmal anfangen, in den heraklitischen Fluss der Dinge zu gerathen, da hat die Jurisprudenz ihr Feld verloren. Behaupten, dass sich im Staats- und Völkerrechte die Grenzen zwischen den Begriffen nicht mit derselben Schärfe ziehen lassen, wie im Privat-, im Process-, im Strafrechte, heisst daher nichts anderes, als jenen beiden Disciplinen der Rechtswissenschaft den wissenschaftlichen Charakter grundsätzlich absprechen.

Indem man aber von den Disciplinen des öffentlichen Rechts feste Begriffe fordert, muss man sich hüten, dieselben einfach durch Analogien aus dem Privatrecht zu gewinnen. Als ein in seiner Eigenthümlichkeit einziges Gebilde kann der Staat nicht anders woher Mass und Art seiner Beur-

---

[15]) v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 32, Dubs, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft II. Theil. 1878. S. 5. Geffcken in der von ihm herausgegebenen 7. Aufl. von Heffter's Völkerrecht. §. 20 a. 5.

Rüttimann[9]) findet eine Theilung der Souveränetät zwischen Union und Einzelstaaten statt, derart, dass jeder der beiden Staatskörper sich mit vollkommener Freiheit bewegt; nach Calhoun[10]) sind die Staaten der Union die alleinigen Träger der Souveränetät, während die Gewalten der Union nichts als delegirte Rechte der Einzelstaaten sind.

Kein Beispiel vielleicht ist mehr geeignet, die überaus grosse Wichtigkeit klarer Begriffe für das öffentliche Recht darzuthun, als die Controverse über den Sitz der Souveränetät in den Vereinigten Staaten. Denn die Unklarheit über das Wesen und die Zuständigkeit der Souveränetät war nicht zum geringsten Theile die Ursache der furchtbaren inneren Kämpfe, welche die Union zu bestehen hatte.[11]) Die secedirenden Staaten behaupteten, auf dem Boden des Rechtes zu stehen, als sie die Union für zerrissen erklärten und zu Montgomery eine neue Conföderation gründeten. Man kann behaupten, dass die Frage der Souveränetät der Punkt ist, von dem aus allein das erste Jahrhundert der Geschichte der mächtigen transoceanischen Republik vollkommen verständlich wird, indem die Theorien von der Nullification und Secession, welche mit der Unionsverfassung und durch sie auftauchen und die Stellung der politischen Parteien bedingen, von einer bestimmten Lehre über die Natur des Staates und die Souveränetät ausgehen.

Ein anderes Beispiel für die Unsicherheit der praktischen Zu- oder Aberkennung der Souveränetät bietet das Protectionsverhältniss dar. Nach den Einen sind protegirte Staaten schlechtweg souverän.[12]) Andere behaupten, dass sie in die

---

[9]) Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz I. Theil, S. 49.

[10]) *On the constitution and government of the United States. Works* Vol. I, p. 276.

[11]) „Der Bürgerkrieg entsprang aus den verschiedenen und sich vollkommen entgegengesetzten Anschauungen über die Frage, bei wem die letzte souveräne Gewalt liege und damit über die rechtliche Natur des Staatswesens der Vereinigten Staaten." Al. H. Stephen, *A constitutional view of the late war between the States* I, p. 29, citirt bei Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht I. Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung S. 22.

[12]) Vattel, *Le droit des gens* l. I. ch. 1 §. 6; Günther, Europäisches Völkerrecht in Friedenszeiten I. Bd. S. 136; Travers Twiss. l. c. Vol. I.

Kategorie der s. g. halbsouveränen Staaten gehören [13]), während Dritte die Entscheidung über die Frage nach der Souveränetät von dem specifischen Charakter des einzelnen Falles abhängen lassen wollen. [14])

Die Zahl dieser Beispiele liesse sich leicht vermehren. Sie allein beweisen schon, wie dringend nothwendig es ist, sich über den juristischen Begriff der Souveränetät zu verständigen, und verstärken das theoretische Interesse, das diesem wichtigsten der Grundbegriffe des öffentlichen Rechtes entgegengebracht werden muss.

2. Um eine klare Einsicht in das Wesen der Souveränetät zu gewinnen, wird es vor Allem nöthig sein, die bisher aufgestellten Lehren einer kritischen Betrachtung zu unterziehen.

Wissenschaftlich am tiefsten stehen Jene, welche das Vorhandensein bestimmter staatlicher Thätigkeiten als das Kriterium der Souveränetät angeben, welche also die Souveränetät als eine Summe einzelner staatlicher Befugnisse ohne innere Einheit auffassen. Besonders bei Völkerrechtslehrern ist diese irrige Anschauung oft zu finden, die ihren Ausdruck zuerst von Leibniz [15]) empfangen hat. Das Recht

§. 25; Heffter §. 22, wo sub IV das Schutzverhältniss unter den Modalitäten aufgezählt ist, deren die Staatssouveränetät fähig ist, ohne sich aufzugeben. cf. §. 18 am Ende.

[13]) Wheaton, I. ch. II. §. 12; Phillimore, *Commentaries upon international law* Vol. 1. §. 77; Oppenheim, System des Völkerrechtes 2. Aufl. S. 43; Bluntschli, Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten als Rechtsbuch dargestellt, 3. Aufl. Art. 78; Ortolan t. I. p. 42; Calvo, *Le droit international théorique et pratique 3ème éd.* t. 1, §. 61—63.

[14]) Hartmann, Institutionen des Völkerrechtes 1874 S. 25.

[15]) „*Suprematum ergo illi tribuo, qui non tantum domi subditos manu militari regit, sed qui etiam exercitum extra fines ducere, et armis, foederibus legationibus ac caeteris juris gentium sanctionibus aliquid momenti ad rerum Europae generalium summam conferre potest.*" *Caesarinus Furstenerius de jure suprematus ac legat. princ. Germ. 1679 ad lectorem* p. XII. Dass die Anhänger der Lehre von der Gewaltentheilung die Souveränetät für eine Summe von einzelnen Rechten halten, ist selbstverständlich. Schon Barbeyrac zu Puffendorf l. VII. c. IV. not 1. (Basel 1732 t. II. p. 253): „*La vérité est, que la Souveraineté renferme un assemblage de divers droits ou de divers pouvoirs distincts, mais conferez pour une même fin, c'est à dire pour le bien de la Société.*"

über Krieg und Frieden, das Gesandtschaftsrecht, das Recht, Staatenverträge zu schliessen, werden als die Essenz der Souveränetät angeführt.[16]) Hiebei ist ganz ausser Acht gelassen, dass es rechtlich möglich ist, dass sich Jemand zur Nichtausübung eines Rechtes verpflichtet, ohne es deshalb aufzugeben.[17]) Politisch allerdings werden Staaten, die sich eines der erwähnten Hoheitsrechte durch Vertrag begeben, in vielen Fällen nicht mehr zu den souveränen gezählt werden können, aber Politik und Jurisprudenz sind eben zwei ganz verschiedene Dinge. Es ist ferner möglich, dass die Ausübung der angeblich die Souveränetät constituirenden Rechte von dem Inhaber einem anderen übertragen wird, ohne dass dieser nunmehr als Souverän erscheint. Die ostindische Compagnie hatte das Recht über Krieg und Frieden und war dennoch nicht souverän.[18]) Der Vicekönig von Indien kann Gesandte schicken und empfangen, ohne dass Indien souverän ist, ja ohne dass es als ein, wenn auch abhängiger Staat gegenüber England und dem Auslande dasteht.[19]) Die mechanische Definition der Souveränetät als einer Summe einzelner Hoheitsrechte ist daher nicht nur theoretisch unrichtig, sondern auch praktisch unhaltbar.

Hierbei mag gleich eine andere auf der Vermischung politischer mit rechtlichen Gesichtspunkten beruhende Theorie ihre Erledigung finden. Von manchen Seiten wird nämlich zur

---

[16]) Phillimore Vol. I. §. 77, 88; Oppenheim S. 90; Halleck ch. III §. 8, der auch trotz der principiellen Anerkennung der Souveränetät der zu einem Staatenbunde vereinigten Staaten die Souveränetät der schweizer Kantone von 1815—1848 für *„greatly impaired, if not completely destroyed"* hält, weil *„the essential qualities of state sovereignty were merged in the Diet"* §. 15, und aus demselben Grunde §. 16 die Souveränetät der im deutschen Bunde befindlichen Kleinstaaten für zweifelhaft erklärt.

[17]) Geffcken zu Heffter, §. 87, gegen die von mir: Die rechtliche Natur der Staatenverträge ausgesprochene Ansicht von der Unübertragbarkeit der Hoheitsrechte, deren Unrichtigkeit ich zugestehe.

[18]) Wheaton I. ch. III. §. 2.

[19]) Bluntschli, Mod. Völkerrecht Art. 161. Ebenso hatten der Vicekönig von Neapel, der Gouverneur von Mailand und der Generalstatthalter der Niederlande unter der spanischen Herrschaft das Legationsrecht. Vattel l. IV, c. V, §. 1; neuere Fälle bei Phillimore Vol. II, §. 129.

Anerkennung eines Staatswesens als eines souveränen nicht blos rechtliche, sondern auch ein Mass factischer Souveränetät gefordert.[20])

Mit dieser Lehre ist eigentlich das ganze Völkerrecht zerstört, jede noch so grobe Verletzung internationaler Rechtsgrundsätze gerechtfertigt.[21]) Der erste Grundsatz des Völkerrechtes ist die Anerkennung der Gleichheit der Staaten ohne Rücksicht auf ihre Grösse und politische Bedeutung, wenn auch einigen von ihnen Ehrenvorzüge vor den anderen zustehen. Will man die internationale Existenz eines Staates davon abhängen lassen, dass er sich nicht nur rechtlich, sondern auch factisch als Macht zur Geltung zu bringen versteht, dann würde jeder sichere Massstab für die Feststellung der Souveränetät fehlen[22]), denn selbst Grossmächten kann es geschehen, dass es ihnen an der factischen Freiheit anderen gegenüber mangelt.

Allerdings hat das Factische im Rechtsleben der Staaten seine Bedeutung so gut wie im Leben der Individuen. Die Handlungen eines Usurpators können von rechtlichen Wirkungen für den Staat nach Innen und Aussen begleitet sein, es kann zur Anerkennung eines Trägers der Souveränetät gefordert

---

[20]) Phillimore, Vol. I. p. 91: Der protegirte Staat, um souverän zu bleiben, muss die äusseren Hoheitsrechte behalten „*de facto as well as de jure*". ebenso Halleck ch. III. §. 9: „*These rights must be retained de facto as well as de jure.*" v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechtes, 2. Aufl., S. 24, n. 4: „Die Souveränetät ist kein Begriff, der blos auf der Basis des Rechtes beruht, er setzt zugleich, um zur vollen Wahrheit zu werden, eine entsprechende Macht voraus" Escher, Handbuch der praktischen Politik, I, S. 53 erklärt, dass Kleinstaaten nicht dem Begriffe der Selbständigkeit entsprechen, der dem Staate wesentlich ist.

[21]) So vertheidigt Phillimore, I. p. 92, darauf gestützt, zwei der flagrantesten Verletzungen des Völkerrechtes, die Wegnahme der dänischen Flotte durch die Engländer und das Bombardement von Kopenhagen im Jahre 1807, „*des actes les plus odieux d'injustice, que l'on puisse trouver dans les annales d'histoire comme exemple d'une nation plus faible illégalement victime d'une nation plus forte.*" Beach Lawrence, *Commentaire sur les Éléments de H. Wheaton* t. I., p. 34.

[22]) Vgl. J. Held, System I, S. 245; Liebe, Staatsrechtliche Studien I. Sind die zu einem Bundesstaate vereinigten Staaten souverän? Leipzig 1880, S 15; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, I. 1881. S 25.

werden, dass er dieselbe auch factisch besitze. Aber die Souveränetät des Staates ist, soweit dieser Begriff juristischen Werth hat, nicht ein messbares, von einem Mehr oder Minder abhängiges Factum, sondern eine rechtliche Folge seiner Existenz, hängt also nur davon ab, dass er über ein Gebiet und die darin befindlichen Menschen herrscht und von den anderen Mächten als selbstberechtigtes Glied der Staatenfamilie anerkannt wird. Welche Mittel er besitzt, um sich als Macht zu bewähren, das ist juristisch gänzlich irrelevant, da es dem Rechte auf allen Rechtsgebieten in der Regel gleichgiltig ist, in welcher Stärke die von ihm verliehene oder anerkannte Herrschaft sich factisch bethätigt.

Es ist ferner herkömmlich, von einer staatsrechtlichen und einer völkerrechtlichen Souveränetät zu sprechen. Insoferne darunter einerseits die Gesammtheit der über das Staatsgebiet und Staatsvolk ausgeübten Hoheitsrechte, andererseits die Hoheitsrechte verstanden werden, welche einem Staate anderen gegenüber zustehen, so ist das nur eine ungenaue Ausdrucksweise, gegen die sich indess so lange wenig einwenden lässt, als man dem Sprachgebrauche keine tiefere wissenschaftliche Bedeutung beilegt. Es wird jedoch weiters noch behauptet, dass unter dem Worte Souveränetät zwei wesentlich verschiedene Dinge gedacht werden, nämlich einmal die Eigenschaft des Staates als höchster und zweitens als unabhängiger Macht. [23]) Bei logischer Zergliederung dieser beiden Bedeutungen der Souveränetät

[23]) Klüber, *Le droit des gens moderne en Europe* §. 21; Heffter, §. 18; L. Neumann, Grundriss des europ. Völkerrechts 2. Aufl., S. 18; Hartmann, Institutionen S. 23: „Diese Unabhängigkeit — — bildet die völkerrechtliche Souveränetät. Wo sie nicht vorhanden ist, ist im völkerrechtlichen Sinne eigentlich kein Staat vorhanden.“ Kaltenborn, Einleitung S. 149; Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechtes 5. Aufl., §. 54, V.; Woolsey, *Introduction to the study of international law. Reprinted from the fourth American edition, London* 1875, §. 37 unterscheidet *sovereignty* als „*the uncontrolled exclusive exercise of the powers of the state*“ und *independence* als die negative Seite der Souveränetät: „*to deny that any other state has any right to interfere with the exercise of a state's right and sovereign powers*“. Dieselbe Terminologie bei Tr. Twiss I, p. 23 ff., aber in höchst unklarer Weise durchgeführt.

findet man jedoch, dass sie sich beide nothwendig ergänzen, so dass eine ohne die andere nicht gedacht werden kann. Eine höchste Macht, die von einer anderen abhängt, ist eben nicht die höchste, auch nicht für die ihr unmittelbar Untergebenen, weil diese ja mittelbar durch die über sie herrschende Gewalt jener zweiten unterworfen sind. Auch die neue Wendung, welche Georg Meyer diesem Dogma dadurch geben wollte, dass er die staatsrechtliche Souveränetät, als Unbeschränktheit des staatlichen Wirkungskreises, der völkerrechtlichen, als Unabhängigkeit von anderen Mächten gegenüberstellt [24]), ändert an der Sache nichts. Denn auch eine abhängige Unbeschränktheit ist eine *contradictio in adjecto.* Unbeschränkt ist eben der Staat, der von keinem anderen Willen als von seinem eigenen abhängt. Umgekehrt schliesst der Begriff einer unabhängigen Macht den der höchsten in sich, denn unabhängig ist derjenige, der keinen Höheren über sich hat, wie es in der Sprache der früheren Zeit heisst: *„qui ne tient la couronne que de Dieu et de son épée.“* Auch im Vertrage bleibt der Staat nur seinem Willen unterworfen, er selbst ist es, der sich bindet, indem er Anderen Rechte gewährt, wie überhaupt alle völkerrechtlichen Beschränkungen des Staatswillens für ihn nur gelten, insoferne und weil er sie gewollt hat. [25])

Staats- und völkerrechtliche Souveränetät sind somit nicht zwei getrennte Souveränetäten, sondern eine und dieselbe; die Versuche, die Souveränetät nach ihrer Richtung zu theilen, sind als misslungen zu betrachten. Jeder Staat, dem staatsrechtlich die höchste Gewalt zusteht, ist in Folge dessen völkerrechtlich unabhängig. [26]) Was man völker-

---

[24]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 1878, § 14.

[25]) Vgl. mein, Die rechtliche Natur der Staatenverträge, S. 45, 57 ff.

[26]) Die Einheit der inneren und äusseren Hoheitsrechte in der Staatsgewalt betont bei H. A. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht 3. Aufl., 1. Theil, S. 73. Unklar Liebe a. a. O. S. 10 ff., wonach der Souveränetät eine Abhängigkeit unnachtheilig ist, welche darin besteht, dass sich ein das Recht der Thätigkeit auf dem gesammten Gebiete staatlicher Aufgaben besitzender Staat verpflichtet hat, diese Thätigkeit „in gewissen Beziehungen nur nach gewissen Grundsätzen auszuüben.“

rechtliche Souveränetät nennt, ist nur der nothwendige Reflex der staatsrechtlich höchsten Gewalt nach Aussen.[27]) Die innere Souveränetät ist nicht nur „regelmässig", wie Heffter behauptet[28]), sondern ausnahmslos die Basis der äusseren. Wo angeblich eine völkerrechtliche Souveränetät ohne staatsrechtliche existirt, wie es Viele vom Staatenbunde behaupten, ist eben in Wahrheit keine selbständige Macht, sondern nur ein Quantum einem gemeinsamen Organe mehrerer Staaten von diesen delegirter Macht vorhanden, wie wir später sehen werden. Andererseits wird man dem politischen Gebilde, dem die völkerrechtliche Souveränetät mangelt, consequent auch die staatsrechtliche absprechen müssen.

Eine andere Unklarheit über das Wesen der Souveränetät wird dadurch hervorgerufen, dass man sie vom Staate loslöst und entweder auf ein Element im Staate: den Fürsten oder das Volk überträgt[29]), oder sie ausserhalb des Staates in einem ethischen oder religiösen Princip sucht. So hat man von Fürsten-, Volks- und Nationalsouveränetät, von der Souveränetät der Gerechtigkeit, des Gewissens, der Menschheit, Gottes, des Rechtes, des *suffrage universel* u. s. w.[30]) gesprochen und den Staat als solchen der Souveränetät beraubt.

Die letzterwähnten Ansichten gehören in das Bereich der Speculation, welche der Staatsgewalt materielle Schranken ziehen will; sie fallen ausserhalb des Rahmens unserer Kritik. Die Verwerfung der Staatssouveränetät jedoch zu Gunsten einer Fürsten- oder Volkssouveränetät, oder auch die Spaltung der Souveränetät in die des Staates und des Trägers der Staatsgewalt beruht auf einer Verkennung des Wesens der Staatspersönlichkeit.

Der Staat, losgelöst von seinen constituirenden Elementen, ist ein begriffliches Schemen, dem nichts Reales entspricht — so wenig es irgend eine Persönlichkeit gibt, die getrennt von

---

[27]) Ueber das Wirksamwerden der Souveränetät nach Aussen siehe unten II. Abth. I. Absch. Cap. I, §. 4.

[28]) §. 19.

[29]) Zöpfl I. §. 54, 55.

[30]) S. hierüber J. Held, Staat und Gesellschaft II, S. 499 und die Literaturangaben S. 502—504; Bluntschli, Allg. Staatslehre 5. Aufl. S. 565 ff.

ihren physischen und psychischen Organen noch als ein eigenes Wesen wahrnehmbar existirte. Der Staat lebt sich durch seine Organe aus, in ihnen und durch sie bewährt er sein Dasein. Er kann nur durch Organe handeln, nur durch sie sich als Gewalt darstellen. Wenn daher ein Organ des Staates handelt, so handelt damit der Staat selbst, es gehen also nicht etwa zwei verschiedene Actionen vor sich, die des Staates und die des Organes. Wenn ein Mann einen Baum fällt, so schwingen seine Hände die Axt; aber indem die Hände sich bewegen, bewegt sich der Mensch selbst. Es ist eine und dieselbe Thätigkeit, nur einmal auf die Hände als das unmittelbar handelnde Organ, das anderemal auf den Menschen als den Eigner des Organes bezogen. Ebenso im Staate. Die Thätigkeit des Staatsorganes ist Thätigkeit des Staates selbst. Das Gesetz wird im monarchischen Staate vom Fürsten sanctionirt. Die Ertheilung der Sanction ist aber nicht nur Action des Fürsten, sondern Action des Staates selbst. Eine Differenz zwischen dem Handeln des Staates und dem des Organes kann allerdings entstehen, wenn das Organ des Staates die seiner Thätigkeit gesteckten rechtlichen Grenzen nicht einhält oder überschreitet, wenn es also seine gliedliche Stellung im Staate verlässt und sich als selbständige Macht diesem entgegenstellt. Dann ist es aber nicht mehr Organ des Staates im stricten Sinne, seine Handlungen sind rechtlich nicht mehr Thätigkeiten des Staates. Wenn ein Fürst eine verfassungwidrige Handlung begeht, so handelt nur er selbst, aber nicht der Staat, dessen Wille hier gar nicht zum Ausdrucke kommen kann, weil ihm das zu jeder seiner Willensäusserungen erforderliche Organ in solchem Falle mangelt.

Die Souveränetät des Staates und die des Organes, durch welches er sie bethätigt, fallen daher, insoweit das Organ in seiner Stellung als solches handelt, schlechtweg zusammen. Auch von einem Auftrage des Staates, demzufolge der Träger der Souveränetät als Mandatar des Staates erscheint, kann nicht gesprochen werden. Ein solches Mandat hätte wieder zur Voraussetzung die Zerreissung des Staates in ein unpersönliches und doch wieder zu personificirendes Abstractum und die Summe seiner Organe, die dadurch, dass ihnen das

einigende Band mangelte, in mechanische Theile auseinanderfielen.

Alle Souveränetät ist demnach Staatssouveränetät und als solche gewissen Organen des Staates zuständig.[31]) Sie ist nur möglich, indem sie in staatlichen Organen zum Ausdruck kommt, ihr Dasein und ihre Zuständigkeit zu einem staatlichen Organe sind von einander unabtrennbar gegeben, das eine kann ohne die andere nicht bestehen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass im concreten Staate das Organ der Souveränetät wechseln kann durch Tod, freien Entschluss oder Revolution. Es ist für den Staat nur wesentlich, dass ein Organ vorhanden sei, dessen Wille sein Wille ist, aber gleichgiltig, wie dasselbe beschaffen sei.

Wenn wir nun im Forschen nach dem rechtlichen Inhalt der Souveränetät uns den Lehren zuwenden, welche eine scharfe begriffliche Definition derselben geben wollen, so finden wir zuerst die soeben erwähnte Theorie von der Souveränetät als höchster und unabhängiger Macht. Von dem sechzehnten Jahrhundert bis auf unsere Tage hört man die Definition der Souveränetät als der höchsten Gewalt, als *summum imperium*, *suprema potestas*, Machtvollkommenheit, die oberste Gewalt u. s. w. Ist durch all' diese Erklärungen ein Einblick in den Inhalt der Souveränetät gewährt? Mit diesen Beziehungen ist weiter nichts als eine Relation ausgedrückt und zwar positiv, dass der Staat über allen Mächten und Kräften stehe, die sich in ihm bewegen und äussern, negativ, dass keine Macht ausser ihm vorhanden sei, der er sich zu beugen habe. Worin sich diese höchste Gewalt äussert, was sie sei, darüber wird man vollständig im Unklaren gelassen.[32])

Eine andere Definition, welche nachweisbar mit der Personificirung des Staates zusammenhängt[33]), ist die Be-

---

[31]) Darin kommen fast alle neueren deutschen Publicisten überein.

[32]) Die Definition der Souveränetät als höchster Macht ist im Grunde nur eine Verbaldefinition, vgl. Emile de Girardin in Maurice Block, *Dictionnaire général de la politique s. v. souveraineté* II, 944: „*Souveraineté signifie: qui est au-dessus.*" J. Held, System I, S. 233.

[33]) Obwohl schon von Bodin und Grotius behauptet, wird die Einheit als wesentliches Merkmal der Souveränetät geheischt und consequent mit der

zeichnung der Souveränetät als Einheit der staatlichen Kräfte[34]), oder wenn die philosophische Idee in's Juristische übersetzt wird, als Einheit der staatlichen Hoheitsrechte.[35]) Diese Definition verwechselt die Folge mit dem Grund. Weil der Staat Persönlichkeit hat oder als Organismus aufgefasst wird, darum müssen alle von ihm ausgehenden Willensäusserungen auf ihn als ein einheitliches und untheilbares Subject zurückbezogen werden. Die Einheit folgt also aus dem Wesen des souveränen Staates, aber sie ist nicht die Souveränetät selbst.[36]) Deshalb erscheint auch diese Definition äusserst unklar, denn sie lässt uns über die Natur der Einheit, über das Wesen der geeinten Rechte ganz im Dunkeln, sie gibt ein äusseres Kennzeichen der Souveränetät, überhebt sich aber der Mühe, den rechtlichen Inhalt derselben verständlich zu machen. Auch das Eigenthum in der Auffassung

---

Natur des Staates als Person verbunden zuerst von Hobbes *de cive c. V., 86—11* „*civitas — — — etiam persona civilis: nam cum una sit omnium voluntas, pro una persona habenda est*", l. c. §. 9 daher „*Imperium summum dividi posse, exitiosissima civitatis doctrina est*" c. XII. 85. Dann Puffendorf *De J. N. et G. VII. c. 2, 13:* „*civitatis haec commodissima videtur definitio, quod sit persona moralis composita, cujus voluntas — — pro voluntate omnium habetur*, daher *c. 4, 1 summum imperium civile* „*in se unum quiddam et indivisum*" trotz der *partes potentiales*, die er gleich der Seele besitzt. Rousseau *du contrat social l. I. ch. 7:* „*le corps politique ou le souverain*", „*cette multitude réunie en un corps*", *l. II, ch. II* „— — *la souveraineté — est indivisible; car la volonté — — — est celle du corps du peuple*". Ferner gegen die Theilung der Souveränetät: „*c'est comme s'ils composaient l'homme de plusieurs corps.*" Unter den Neueren daher von allen Vertretern der Auffassung des Staates als eines persönlichen Organismus hervorgehoben. Z. B. Ahrens, Naturrecht 2. Bd., 6. Aufl., S. 305; Stahl, Staatslehre, 3. Aufl., S. 190; Trendelenburg, Naturrecht, 2. Aufl. § 203; v. Gerber a. a. O. S. 22 über die Staatsgewalt: „Auf ihrer Bedeutung als seelischer Kraft der Staatspersönlichkeit eines Volkes beruht ihre Eigenschaft der Untheilbarkeit." Otto Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht S. 5: „Daneben ist sie (vid. die Staatsgewalt) als individuelle Macht einer Persönlichkeit ihrem Wesen nach untheilbar." Bluntschli, Allgemeine Staatslehre S. 564: „Da der Staat ein organischer Körper ist, so ist Einheit der Souveränetät ein Erforderniss seiner Wohlfahrt."

[34]) Z. B Waitz, Politik S. 17: „Die Staatsgewalt ist die Einheit der im Staate vorhandenen (lebenden) Kräfte und Vermögen."

[35]) Zorn, Das Staatsrecht des deutschen R. I. S. 46: „Die Einheit der gesammten Herrschaftsrechte ist Souveränetät."

[36]) Vgl. J. v. Held, Grundzüge des allg. Staatsrechtes S. 322.

des römischen Rechtes — um das Beispiel zu gebrauchen, dessen Analogie mit dem *imperium* stets anerkannt wurde — kann definirt werden als die Einheit aller Rechte, die einer Person über eine Sache zustehen. Diese Einheit folgt aber aus dem Wesen des Eigenthums als absoluter Willensmacht über eine Sache. Erst diese Definition gibt mir Aufschluss über den juristischen Inhalt des Eigenthums, während jene Einheit nur ein aus dem Eigenthumsbegriff abgeleitetes Merkmal ist.

Eine klare juristische Begriffsbestimmung der Souveränetät hat Haenel zu geben gesucht. Ihm zufolge liegt der Kernpunkt der Souveränetät darin, dass der Staat die Grenzen seiner Competenz nicht von einer übergeordneten Autorität empfängt, sondern, dass er sie sich selbst setzt in den verfassungsmässigen Formen seiner Willensbildung, mit einem Worte in der Rechtsmacht des Staates über seine Competenz.[37])

Diese Definition nähert sich der Wahrheit, aber sie erreicht sie nicht, weil sie einer einseitig staatsrechtlichen

[37]) Vertragsmässige Elemente S. 149. Auch schon früher als eines der Merkmale der Souveränetät hervorgehoben z. B. Waitz a. a. O., S. 20: „Im Allgemeinen kann nur der Staat selbst die Grenzen seines Bereiches ziehen." v. Mohl Encyclopädie S. 119: „Die Staatsgewalt ist allumfassend in dem Sinne, dass sie ihre Wirkungen auf das ganze Gebiet und auf sämmtliche Staatstheilnehmer erstreckt. Wie weit die einzelnen Handlungen und menschlichen Verhältnisse ihr unterworfen sind, hängt freilich von dem Wesen und den Gesetzen des concreten Staates ab" v. Holtzendorff, Encyclopädie der Rechtswissenschaft I, S. 633 findet die Souveränetät eines Staates gewahrt, „wofern nur die Möglichkeit besteht, dass sie in Uebereinstimmung mit dem Princip ihrer Existenz alle einzelnen thatsächlich beherrschbaren Functionen des Volkslebens oder der Privatthätigkeit ihrer Macht unterwerfen kann". G. Meyer. Grundzüge des nordd. Bundesr. S. 3 erklärt ebenfalls das Recht selbständiger Competenzerweiterung als hauptsächliches Kennzeichen der Souveränetät, vgl. S. 26. Aehnlich Funck-Brentano et Sorel *Précis du droit des gens.* Paris 1877, p. 32. Mit Haenel übereinstimmend Laband I, S. 74, Liebe, S. 10, 31, indess insofern sich widersprechend, als das einemal Souveränetät und Selbstbestimmung der Competenz als identische, das anderemal als sich ergänzende Begriffe hingestellt werden. C. Bake, *Beschouwingen over den Statenbond en den Bondsstaat. Academisch Proefschrift.* Amsterdam 1881, p. 27 ff. bes. p. 35; Zorn, Einige Streitfragen des deutschen Staatsrechtes, Zeitschrift f. d. g. Staatsw Bd. XXXVII 307, 314.

Betrachtung entsprungen ist: der Erwägung, dass innerhalb des Staates keine Corporation und kein Individuum seine Competenzen selbständig feststellen oder erweitern kann, sondern die Grenzen derselben von der übergeordneten Macht des Staates erhält, der als rechtsetzende Macht alle, also auch seine eigenen Competenzen zu bestimmen hat. Aber anders steht die Sache, wenn man den Staat in seinen Beziehungen nach Aussen in's Auge fasst. Im Vertrage bestimmt sich der Staat frei, er selbst setzt dadurch seine Competenz dem anderen Paciscenten gegenüber fest; hat er aber einmal seine Handlungsfreiheit einem anderen Staate gegenüber beschränkt, dann kann nur ein rechtlicher Grund ihn seiner Verbindlichkeit entheben.[38])

In seinem inneren Wirkungskreise kann der Staat in den verfassungsmässigen Formen die selbstgesetzten Beschränkungen aufheben. Nicht so nach Aussen hin. Der durch Verträge gebundene Staat hat das objective Vertragsrecht als für ihn verbindlich anerkannt, und selbst die Klausel „*rebus sic stantibus*", die stillschweigend dem Staatenvertrage hinzugefügt ist, bildet einen Rechtsgrund für die Lösung eines Vertrages, setzt aber durchaus nicht den Vertragsbruch in die Willkür des gebundenen Staates. Der Staat ist also competent, d. h. frei, indem er den Vertrag schliesst, er ist jedoch incompetent, d. h. gebunden dem geschlossenen Vertrag gegenüber. Die Souveränetät schlechthin als Rechtsmacht des Staates über seine Competenz erklären, heisst also das Völkerrecht leugnen.[39])

---

[38]) Liebe, S. 10 restringirt daher seine Definition, indem er den Staat für soweit beschränkt erklärt „als er sich selbst beschränken wollte". Damit ist aber eben die Unbeschränkbarkeit der staatlichen Competenz aufgehoben. Vgl. S. 27 n. 3. Die Auseinandersetzungen Bake's p. 33—34 treffen den Kern der Sache nicht, indem nur der Unterschied zwischen Gesetz und Staatenvertrag für die Unterthanen dargelegt, aber die Gebundenheit des Staates selbst durch den Vertrag nicht erörtert wird.

[39]) Da Haenel (Vertragsm. Elem. S. 44) die Existenz des Völkerrechtes anerkennt und im Staatenbunde sogar eine völkerrechtliche Persönlichkeit erblickt, so geräth er in Widerspruch mit seinem Souveränetätsbegriff und zeigt eine bedenkliche Hinneigung zur Lehre von der theilbaren Souveränetät; vgl. S. 43: „Der Einzelstaat ist in seiner Souveränetät beschränkt gegenüber

Man braucht übrigens, ganz abgesehen von dem soeben vorgebrachten allgemeinen Einwande, nur auf die concreten völker- und staatsrechtlichen Bildungen hinzublicken, um die Unzulänglichkeit der Haenel'schen Theorie zu erkennen. Der Suzerän kann seine Competenz über den Vasallen nicht erweitern, ebensowenig ist der Vasall rechtlich in der Lage, die Grenzen seiner Zuständigkeit selbständig zu bestimmen. Wäre die Rechtsmacht über die Competenz das Wesen der Souveränetät, dann gäbe es für Bulgarien überhaupt keine souveräne Gewalt, da weder der Pforte, noch Bulgarien, noch einer dritten Macht das geforderte Merkmal zukommt. Die jonischen Inseln standen, gemäss eines von den Grossmächten geschlossenen Vertrages, von 1815—1864 unter dem Protectorate Grossbritanniens derart, dass letzterer Macht auch gewisse Befugnisse bezüglich der inneren Verwaltung der sieben Inseln zustanden. Konnte nun England seine Machtbefugnisse über den Schutzstaat aus eigenem Rechte erweitern oder dieser z. B. dem von der englischen Krone ernannten Lord-Commissär das Recht der Einberufung und Auflösung des jonischen Parlamentes entziehen? Da weder das Eine noch das Andere möglich war, wer hatte die Souveränetät über die jonischen Inseln? Die staatsrechtliche Stellung Croatiens und Slavoniens zu dem ungarischen Staate ist im Jahre 1868 derart fixirt worden, dass eine Abänderung derselben nicht durch einseitigen Willen des souveränen ungarischen Staates, sondern nur mit Einwilligung der abhängigen Länder vorgenommen werden kann.[40]) Weder Ungarn noch Croatien-Slavonien haben das Recht der Selbstbestimmung ihrer Competenz bezüglich der croatisch-slavonischen Angelegenheiten. Wenn Souveränetät gleich Rechtsmacht über die Competenz ist, dann suchen wir vergebens nach der souveränen Gewalt, die über die ungarische Provinz Croatien und Slavonien herrscht.

3. Um nach dieser kritischen Ueberschau zu einer befriedigenden Theorie der Souveränetät zu gelangen, wird es vor

---

dem Bunde nicht blos durch ein Vertragsverhältniss, sondern durch ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung, aber diese Souveränetät ist in Beziehung auf die inneren Verhältnisse eine vollkommen unbeschränkte."

[40]) XXX. Ungarischer Gesetzartikel 1868, §. 70.

Allem nöthig sein, das juristische Wesen der Staatsthätigkeit zu bestimmen.[41]) Wir können an dieser Stelle absehen von einer umfassenden philosophischen Begriffsbestimmung der Natur des Staates, weil nicht das Problem der Substanz des Staates, sondern nur seine formal-juristische Seite, seine Natur als Staatsgewalt bei einer juristischen Definition in Betracht kommt. Als materiale Basis für eine juristische Betrachtung erscheint uns der Staat in seinem Wesen als Staatspersönlichkeit, d. h. als das sesshafte Volk, das durch ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung zur Gesammtpersönlichkeit organisirt ist, welche sich sowohl ihrer Entstehung als ihrem Dasein und Zwecken nach, einerseits durch ihre innere Nothwendigkeit, andererseits durch ihre Herrschermacht von den juristischen Personen des Privatrechts *toto genere* unterscheidet.[42])

Die Staatsthätigkeit kann unter einem zweifachen Gesichtspunkte beurtheilt werden. Zuerst von dem Object der Staatsgewalt aus, von den ihr unterworfenen Personen. Von hier aus gesehen, erscheint der Staat als herrschende Macht, als Befehle von unbedingt bindender Kraft erlassend, deren Gesammtheit die rechtlichen Sphären der Individuen sowohl gegen einander als auch gegen den Staat selbst abgrenzt. Herrschen, *imperare*, ist der wesentliche Inhalt der Staatsfunctionen für die Unterthanen.

Der rechtliche Charakter des *imperium* besteht aber darin, dass durch einen einseitigen Act desselben die Unterthanen verpflichtet werden. Es gibt zwei Möglichkeiten der rechtlichen Verpflichtung: Verpflichtung durch eigenen und Verpflichtung durch fremden Willen. Die letztere findet bei dem Unterthan statt, bei dem, der rechtlich einem *imperium* unterworfen ist. Und zwar ist der Unterthan im letzten Grunde in allen seinen Rechtshandlungen durch den Staatswillen, also einen anderen Willen als den seinigen verpflichtet, denn auch eine Verpflichtung durch eigenen Willen kann für ihn rechtlich nur statthaben, insoferne der Staat im Voraus an

---

[41]) Bezüglich der folgenden Ausführungen muss ich auf meine Schrift über die rechtliche Natur der Staatenverträge verweisen, wo S. 9—45 die Selbstverpflichtung des Staatswillens durch Setzung und Anerkennung der Rechtsordnung eingehend nachgewiesen wird.

[42]) S. unten Abth. II., Abschnitt II., Cap. II §. 5.

einen solchen Act des Unterthans durch seine Befehle rechtliche Wirkung geknüpft hat, insoferne die vom Staate gesetzte Rechtsordnung den ihr Unterworfenen durch seine Handlung für verpflichtet erklärt. Jede Verpflichtung des Unterthans muss sich auf einen Satz des objectiven Rechtes, also des Staatswillens gründen. Ausschliessliche Verpflichtbarkeit durch den Staatswillen, also durch fremden Willen ist das juristische Merkmal des Unterthans.

Der zweite Gesichtspunkt für die Erkenntniss der Staatsfunctionen ist die Betrachtung des Staates als Subject der Staatsthätigkeiten. Hier erscheint der Staat einerseits im Verhältnisse zu seinen Unterthanen und andererseits im Verkehre mit seinesgleichen stehend. Sowohl den Unterthanen als anderen Staaten gegenüber kann der Staat nur handeln, indem er seinem Willen einen concreten Inhalt setzt, den er bei Ausübung seiner Thätigkeiten als Richtschnur seiner Handlungen anerkennt, wofern seine Handlungsweise nicht den Charakter bodenloser Willkür tragen soll, und daher jedes Vertrauen sowohl der Bürger untereinander und zum Staate, als auch der Staaten in ihrem Verkehre aufgehoben werden soll. Nur dadurch, dass der Staat die Vorschriften, die er erlässt, als auch seinen Willen bindend anerkennt, entsteht jenes Vertrauen in die Constanz des staatlichen Wollens, welches die Grundlage des Rechtslebens ist.

In den Rechtssätzen, die er erlässt, wendet sich daher der Staat nicht nur an die seiner Gewalt Unterworfenen, sondern auch an sich selbst, indem er im Verfassungsrecht sich die Grenzen seiner rechtlichen Wirksamkeit überhaupt zieht, im Verwaltungsrecht seine freie Thätigkeit rechtlich einschränkt und auch die an die Unterthanen gerichteten Normen insoferne als für ihn verbindlich anerkennt, als er durch sie *implicite* erklärt, dass die unter die betreffenden Normen zu subsumirenden Erscheinungen des Rechtslebens nur nach ihnen und keinen anderen zu beurtheilen sind.[43])

---

[43]) Indem man die an den Staatswillen gerichteten Normen ausschliesslich als Vorschriften für die Staatsorgane hinstellt, derart, dass der Staat selbst unverpflichtet bleibt, übersieht man eben, dass der Staat nur durch willens-

Allerdings kann der Staat das bestehende Recht auch aufheben, aber stets nur innerhalb und in den Formen des Rechtes, so dass auch in der Aenderung des Rechtes der Staat an rechtliche Formen gebunden ist. Trotz der Fähigkeit des Staates, alles Recht zu ändern, gibt es doch keinen formell unbeschränkten Staatswillen; denn selbst die verfassungsmässigen Formen für die Aenderung des Staatswillens können nur aufgehoben werden, wenn neue an ihre Stelle treten, so dass in keinem Momente des Staatslebens ein formell freier Staatswille vorhanden ist. [44])

Wie nach Innen, muss auch der Staat nach Aussen hin sich Normen für seine Thätigkeit setzen. Indem er mit seinesgleichen in Verkehr tritt, erkennt er die Normen, welche logisch aus der Natur der internationalen Rechtsverhältnisse fliessen, als für seinen Willen geltend an. Auch die auf dem Wege der Völkergewohnheit entstandenen Rechtssätze erkennt er an und verleiht denselben damit durch seinen Willen Geltung für ihn. Im äusseren Staatsrechte endlich gibt er seinem individuellen Willen über die Regelung seiner Beziehungen

---

begabte Individuen handeln kann, dass daher das Staatsorgan, indem es den Staatswillen ausführt, die Staatsgewalt selbst ist. Nicht sowohl der Richter befiehlt die Ausführung des Richterspruches, als vielmehr die Staatsgewalt selbst. Man erkennt unbedenklich an, dass der Wille des Fürsten, der das Gesetz sanctionirt und verkündigt, Wille des Staates ist. Wenn man nun den Willen des Fürsten, der verpflichtet ist, ein Verfassungsgesetz, das er vielleicht selbst gegeben hat, als Richtschnur anzuerkennen, indem er solches thut, als particularen Willen des Organes hinstellt, so heisst das mit doppeltem Masse messen. Für die Anhänger der organischen Staatslehre sollte sich das organische Leben des Staates gerade darin bewähren, dass jede Thätigkeit, die von ihm ausgeht, auch wieder auf ihn als Object zurückführt.

[44]) Das wird von Allen übersehen, die — wie neuerdings Laband, II. S. 94—95 (vgl. jedoch S. 149, 212.); G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsr., S. 10; H. Schulze, Lehrbuch d. deutsch. Staatsr., I, S. 26, (indess S. 27 die richtige Ansicht im Hinblick auf die modernen Verfassungsstaaten) — den Staat für formell schrankenlos erklären. Dann wäre es ja möglich, dass der Staat eines Tags die ganze Rechtsordnung aufhebt und damit einen „formell“ ganz legalen Act begeht. Das Richtige ist, dass der Staat jede einzelne Schranke als solche aufheben kann, d. h., dass Inhalt und Ausdehnung seiner Beschränkung wechseln können, die Beschränkung selbst aber fortexistiren muss.

zu anderen Staaten rechtlichen Ausdruck. Hier ist es überall sein eigenes Handeln, für welches er objectives Recht schafft oder anerkennt, das er demgemäss unter die Herrschaft dieses Rechtes stellt.

In allen Acten des Staates, sowohl nach Innen als nach Aussen, ist also auch für den Staat als Subject ein Moment der Verpflichtung enthalten. Alles Recht, insoferne es öffentliches Recht ist, ist auch Recht für den Staat, von dem es ausgeht. Diesen Satz leugnen, heisst die Idee des Rechtsstaates negiren, welche eben darauf beruht, dass anderen Persönlichkeiten gegenüber der Staat durch seinen zu Recht erklärten Willen derart gebunden erscheint, dass dieser nur innerhalb der selbstgesetzten Schranken des Rechtes rechtliche Giltigkeit hat und auch seine Aenderung nur im Wege und in der Form des Rechtes erfolgen kann. Die Acte des Staatswillens sind also Acte der Selbstverpflichtung, der Verpflichtung durch eigenen Willen. Verpflichtbarkeit durch eigenen Willen ist das juristische Merkmal des Staates.

Wenn nun aber der Staat die oberste Macht sein soll: die höchste nach Innen, die unabhängige nach Aussen, so genügt das Merkmal der Verpflichtbarkeit durch eigenen Willen nicht, um ihn in seiner Eigenthümlichkeit zu charakterisiren. Es muss noch hinzukommen, dass kein fremder Wille im Stande ist, den Staat rechtlich zu verpflichten, dass er keinem anderen, als seinem eigenen Willen unterworfen ist. Ausschliessliche Verpflichtbarkeit durch eigenen Willen ist das juristische Merkmal des souveränen Staates.

Souveränetät ist demnach die Eigenschaft eines Staates, kraft welcher er nur durch eigenen Willen rechtlich gebunden werden kann.[45])

4. Aus dieser Definition folgen logisch alle die Eigenschaften, in welchen entweder das Wesen der Souveränetät gesucht wurde, oder sie ihren prägnantesten Ausdruck finden

[45]) Vgl. v. Gerber, Grundzüge S. 22; J. v. Held, Allg. Staatsr. S. 321: Dubs, d. öff. Recht d. schweiz. Eidg. 1. Theil, 2. Aufl., S. 28 (Souveränetät = Recht der freien Selbstbestimmung des Staates).

soll. Es ergibt sich aus dem festgestellten Begriffe, wie unsere Entwickelung soeben gezeigt hat, dass die Souveränetät die höchste und unabhängige Macht in sich schliesst. Es ergibt sich, dass der souveräne Staat innerhalb der ihm durch seine Natur gezogenen Grenzen seine Competenzen feststellen kann; es ergeben sich sämmtliche Hoheitsrechte, d. h. die oberste normirende Thätigkeit des Staates nach allen Richtungen des staatlichen Lebens, als Consequenz des Souveränetätsbegriffes. Es ergibt sich ferner aus demselben die Untheilbarkeit der Souveränetät; ein ausschliessliches Recht kann nicht getheilt werden, sonst wäre es eben nicht ausschliesslich. Die logische Unmöglichkeit, von einer gedoppelten, getheilten, gebrochenen, modificirten, fragmentarischen Souveränetät zu reden, wie es in der Theorie des Bundesstaates trotz Seydel und Laband bis auf den heutigen Tag geschieht[46]), ist von hier aus unwiderleglich festgestellt. Endlich ergibt sich die Ewigkeit der Souveränetät, denn es ist keine Macht vorhanden, die ihr eine Befristung setzen könnte. Wo daher mehrere Staaten auf eine bestimmte Zeit miteinander rechtlich vereinigt sind, z. B. auf die Dauer der über sie herrschenden gemeinsamen Dynastie, da können sie keiner gemeinsamen souveränen Staatsgewalt unterworfen sein. Ein souveräner Staat mit einem *dies* ist ein Nonsens.

Erst durch die von uns gegebene Begriffsbestimmung der Souveränetät ist aber auch eine einheitliche Erklärung der gesammten Beziehungen der Staatsgewalt möglich. Gewöhnlich wird, wie erwähnt, im Begriffe der Souveränetät die Absolutheit, die Schrankenlosigkeit im juristischen Sinne betont; die souveräne Gewalt wird als Voraussetzung des Rechts und daher als über dem Rechte stehend aufgefasst; es werden ihr zwar materielle Schranken gezogen, aber die Unmöglichkeit formeller Schranken für sie behauptet. Damit tritt einerseits das Verfassungsrecht, mittelst welches der

[46]) Neuerdings festgehalten von Dubs II. S. 23; v. Gerber, Grundzüge 3. Aufl. 1880, S. 25; Schlief, die Verfassung der nordamerikanischen Union 1880, S. 54 ff.; Dantscher v. Kollesberg, Der monarchische Bundesstaat Oesterreich-Ungarn 1880, S. 326 ff. Die alte Bundesstaatstheorie also noch nicht völlig „zu den Todten gelegt“, wie Zorn, Staatsrecht. I. S. 49 meint, trotzdem sie „verdienter Weise“ dorthin gehört.

Staat sich rechtlich organisirt und seine Competenzen abgrenzt, und andererseits das Völkerrecht, dessen Leugnung nicht einmal in der Theorie consequent durchgeführt worden ist [47], in unlösbaren Widerspruch. Durch beide, durch Verfassungs- und Völkerrecht wird die Staatsgewalt beschränkt; ist sie begrifflich schrankenlos, dann ist die Beschränkung rechtlich unmöglich. [48]) Anders wenn die Souveränetät nicht als Schrankenlosigkeit, sondern als die Möglichkeit der Selbstbeschränkung aufgefasst wird. Ist es als im Wesen des Staates liegend anerkannt, dass er alle seine Thätigkeiten nur innerhalb fester Schranken ausüben kann, dann erscheint die Beschränkung nicht als eine schwer oder gar nicht zu erklärende Ausnahme, sondern als die Regel, dann wird es juristisch ebenso verständlich, dass der Staat anderen Rechtssubjecten, seien dies nun seine eigenen Unterthanen oder fremde Staaten, Rechte einräumt, sich zu ihren Gunsten beschränkt, wie es die Ertheilung eines Rechtsgebotes an die seiner Macht Untergebenen ist. Was bis jetzt nur trotz der Souveränetät und gegen die Souveränetät behauptet werden konnte, kann nun durch die Souveränetät und aus der Souveränetät erklärt werden.

III.

Souveräne und nichtsouveräne Staaten.

1. Jetzt erhebt sich eine neue Frage, von deren Lösung die juristischen Möglichkeiten der Staatenverbindungen ab-

---

[47]) Einen neuen Beweis hiefür bietet Zorn, der: Die deutschen Staatsverträge, Zeitschrift f. d. g. Staatsw. Bd. XXXVI, S. 5 ff. und Staatsrecht I. S. 99, 106, die juristische Möglichkeit des Völkerrechtes negirt, indem er das Recht auf die durch Zwang geschützten Imperative des Staates an die Unterthanen beschränkt, und dennoch den Staatenbund, den er als „Verein mehrerer selbstständiger Staatspersönlichkeiten" definirt, ein Rechtsverhältniss nennt (Staatsr. S. 50), ferner (ib. S. 48) von Selbstbeschränkung des Trägers der Souveränetät bei Ausübung der Souveränetätsrechte in der Verfassung und den Staatsverträgen als „Rechtssetzung" spricht.

[48]) Daher ist die Leugnung des Staatsrechtes durch Gumplowicz, Rechtsstaat und Socialismus 1881 unter der Voraussetzung einer nur durch den Machtbegriff zu definirenden Staatsgewalt jedenfalls consequenter als die Aufführung eines Gebäudes des Verfassungsrechtes auf den „formell unbeschränkten" Staatswillen.

hängen: Ist die Souveränetät, deren Natur wir erkannt haben, ein wesentliches Merkmal des Staates oder nicht? Sind Staat und souveräner Staat identische Begriffe, oder kann einem Gemeinwesen der staatliche Charakter auch dann noch zugesprochen werden, wenn ihm keine Souveränetät zukommt und, im Falle die Antwort bejahend ausfällt, unter welchen Umständen?

Die weitaus grösste Anzahl der rechtsphilosophischen und staatsrechtlichen Schriftsteller erklärt die Souveränetät als nothwendige Eigenschaft des Staates; ein nichtsouveräner Staat wäre demnach eine *contradictio in adjecto.* Unter diesem Gesichtspunkte kann consequent nur von völkerrechtlichen Staatenverbindungen die Rede sein. Eine staatsrechtliche Verbindung zweier Staaten, d. h. eine Unterordnung des einen unter den andern, ist dann unmöglich, weil der untergeordnete Staat durch dic Unterordnung eben seinen staatlichen Charakter verlöre. Hätte der untergeordnete Staat eine auch noch so grosse Selbständigkeit behalten, er unterschiede sich dann begrifflich nicht von einem staatlichen Verwaltungsbezirk oder einem Selbstverwaltungskörper. Der Staat könnte dann nur als Einheitsstaat erscheinen, und der Staatenbund wäre der einzig mögliche Typus einer Staatenverbindung. Diese Consequenz hat Seydel mit logischer Schärfe aus dem herrschenden Staatsbegriff gezogen. [1])

Diese von den gegebenen Prämissen aus unantastbare Folgerung tritt mit unserem althergebrachten Sprachgebrauche in entschiedenen Widerspruch. Dem Vasallenstaate, dem Gliedstaate im Bundesstaate den Staatscharakter abzusprechen, scheint die factischen Verhältnisse zu Gunsten einer abstracten und unbrauchbaren Theorie zu verdrehen, so dass hier einer der Punkte vorliegt, wo Begriff und Wirklichkeit sich ab-

---

[1]) Der Bundesstaatsbegriff. Zeitschrift f. d. g. Staatsw. Bd. XXVIII, S. 208 ff. Dasselbe Resultat, bei Held (siehe oben S. 13 n. 12) nur mit der Anerkennung der Möglichkeit von Uebergangszuständen, die allerdings juristisch unfassbar sind; ferner bei Lasson, Princip und Zukunft des Völkerrechts S. 189; Zorn, Staatsrecht I, S. 46 ff., Einige Streitfragen, Zeitschr. f. d. g. St. S. 307; Bake p. 36: *„zonder sovereiniteit geen staat, buiten den staat geen sovereiniteit"*, 3. Hoofdstuk §. 3 p. 163: *„De delen van den Bondsstaat zijn geen Staaten."*

solut nicht begegnen wollen. Da tritt nun die Lehre von der getheilten Souveränetät in allen möglichen Wendungen auf, um unbekümmert um den theoretischen Widerspruch eine Erklärung des Praktischen zu geben. Allein die Logik lässt sich auf die Dauer nicht unterdrücken, und da bleiben für den, der die Frage unter Berücksichtigung sowohl der begrifflichen Consequenzen als auch der praktischen Anschauungen lösen will, nur zwei Wege übrig. Entweder ist der Staat nicht, wie man seit Aristoteles glaubt, die einzige Form des politischen Zusammenlebens, sondern nur die Species einer höheren Gattung; den missglückten Versuch, ein nebelhaftes „politisches Gemeinwesen" als das Grundthema der Staatswissenschaft vorzuschlagen, hat G. Meyer unternommen.[2]) Oder man erkennt, dass der herrschende Staatsbegriff auf einer unvollkommenen Induction beruht und sucht ihn gemäss der vorhandenen Erscheinungen neu zu bestimmen. Das ist von Laband versucht worden, indem er die Identificirung des Staates mit dem souveränen Staate der einseitigen Betrachtung des Einheitsstaates entsprungen erklärt und jedem politischen Gebilde, dem Herrschaftsrechte zu eigenem Rechte zustehen, das Merkmal „Staat" zuspricht.[3])

Indessen hat auch schon die ältere Staatslehre trotz ihrer einseitigen Betrachtung des Einheitsstaates die Staatenverbindungen „*cum imminutione imperii*" nicht gänzlich ausser Acht gelassen. Schon Bodin, der Schöpfer der modernen Staatslehre, erkennt Grade der Souveränetät an und spricht von absoluter Souveränetät im Gegensatze zu der durch geringere oder grössere Abhängigkeit beschränkten.[4]) Hertius construirt nach dem Muster der Quasicontracte „*quasi regna*"[5]), Réal unterscheidet *souveraineté parfaite* und *impar-*

---

[2]) Staatsrechtliche Erörterungen S. 8.

[3]) Staatsrecht I, S. 62, 63. Vgl. H. Schulze, Das preussische Staatsrecht II. Bd., 2. Abth., S. 787. 806; G. Meyer, Lehrbuch S. 3; Liebe S. 31, 37.

[4]) *De la République* I, *10, p. 155*: „*Nous ferons donc six degrez des moindres aux plus grands outre celuy qui est absolument souverain*"; *p. 159*: „*Il n'y a que celuy absoluement souverain, qui ne tient rien d'autruy.*

[5]) *Dissert. de divisione regnorum vel contra sect. I. § 2* citirt bei Günther Europ. Völkerrecht in Friedenszeiten I, S. 121.

faite[6]), Neyron kennt *états du premier* und *du second ordre*[7]), je nachdem sie ganz unabhängig oder durch Lehensband einem anderen Staate verpflichtet sind. Am entschiedensten wird das Vorhandensein nichtsouveräner Staaten betont von J. J. Moser[8]), der für dieselben den seither im Völkerrechte eingebürgerten widersinnigen Terminus „Halbsouveränetät" erfunden hat. Ueberhaupt nimmt das Völkerrecht auch heute unbedenklich die Existenz nichtsouveräner Staaten an — die unrichtige Bezeichnung „halbsouverän" trifft nicht den Kern der Sache — und zwar mit gutem Grunde, wie wir sehen werden.

2. Die wissenschaftliche, um den populären Sprachgebrauch unbekümmerte Entscheidung der Frage kann einzig und allein davon abhängen, dass sich die Möglichkeit politischer Gebilde constatiren lässt, welchen einerseits keine Souveränetät zugeschrieben werden darf, die aber andererseits ein wesentliches Merkmal aufweisen, durch welches sie sich von den dem Staate ein- und untergeordneten Corporationen unterscheiden. Sind solche Gebilde logisch nicht möglich, dann würde es die juristische Consequenz erfordern, nur den souveränen Staat als Staat gelten zu lassen und alle dem widersprechende Behauptungen aus dem Gebiete der Jurisprudenz zu verweisen.

---

6) *Science du gouvernement, Paris 1765, t. IV, p. 123: „Il n'y a de Souveraineté parfaite que celle ou le Souverain n'a ni supérieur ni égal, et est indépendant de toute puissance humaine"; p. 132: „Une Souveraineté peut être imparfaite de quatre manières" etc.*

7) *Principes du droit des gens européen conventionnel et coutumier, Brunswick 1783. § 65.*

8) Grundsätze des jetzigen europäischen Völckerrechts S. 21, 26, Beyträge zu dem neuesten Europäischen Völkerrecht in Friedenszeiten, I. Theil, S. 506: „Es gibt Regenten, welche, obzwar nicht unabhängig, doch viele, sonst nur den Souveränen eigene Gerechtsame besitzen, deren alle anderen Reichs- und Landstände, selbst wenn sie königliche Prinzen wären, entbehren müssen." Moser findet daher „ganz keinen Anstand, — — — diese mittlere Gattung zwischen Souveränen und Unterthanen mit dem ganz wohl auf sie passenden Ausdruck von Halbsouveränen zu belegen". Bezeichnend ist es, dass der unrichtige Ausdruck von einem um alle begriffliche Durchbildung so unbekümmerten Publicisten ausging. Fernere literarische Nachweise über Autoren, welche die Souveränetät nicht für ein wesentliches Merkmal des Staates halten, bei Laband I, S. 62 n. 2, 63 n. 1.

Wir haben das juristische Wesen des Staates in der Möglichkeit der Verpflichtung durch eigenen Willen gefunden. Um daher zu constatiren, ob eine öffentlich-rechtliche Corporation Staat oder dem Staate unterthan ist, muss festgestellt werden, ob sie aus eigenem Willen, aus eigener Machtvollkommenheit Recht zu erzeugen im Stande ist. Im Staate hat allerdings nicht nur die Staatsgewalt selbst das Recht der Festsetzung von Rechtsnormen. Auch anderen Verbänden, so namentlich den Selbstverwaltungskörpern, kann die Fähigkeit der Rechtsschöpfung gegeben sein. [9]) Aber diese Thätigkeit wird immer entweder direct im Namen des Staates oder doch unter Aufsicht des Staates ausgeübt. Die Geschäfte der Selbstverwaltungskörper sind staatliche Geschäfte; indem der Staat ihnen Autonomie verleiht oder diese anerkennt, verwendet er sie für seine Zwecke, überträgt ihnen die staatliche Willensbildung auf einem bestimmten Gebiete. Hier verpflichtet demnach der Staat die Unterthanen mittelbar durch eine zweite Macht, die entweder seine eigene Schöpfung ist oder von ihm vorgefunden und in seinen Organismus aufgenommen wurde, die aber zu ihm nicht nur in vollkommenem Subjectionsverhältnisse steht, sondern auch in allen ihren Functionen seinem *jus supremae inspectionis* unterworfen ist.

Das Erlassen von Rechtsnormen hingegen, die Festsetzung organischer Einrichtungen aus eigenem Recht und in eigenem Namen derart, dass diese Thätigkeit keiner Controle unterliegt, ist eine specifische Eigenschaft des Staates. Nur der Staat hat uncontrolirbare öffentlich-rechtliche Gewalt, nur seine Beschlüsse können weder sistirt, noch aufgehoben, noch geändert werden. Und zwar gilt das für den ganzen Umfang der staatlichen Thätigkeit. Wo daher ein politisches Gebilde nach irgend einer Richtung staatlicher Thätigkeit hin aus eigenem Rechte bindende Normen zu erlassen berechtigt ist, da ist im juristischen Sinne ein Staat vorhanden.

Mit dieser Behauptung scheint jedoch die Lehre von der

---

[9]) Das ist treffend hervorgehoben von Zorn, Einige Streitfragen a. a. O. S. 300—303.

getheilten Souveränetät durch ein Hinterpförtchen wieder eingeführt zu sein. Indem man die Möglichkeit zugibt, dass ein Staat nur auf einem begrenzten Gebiete die höchste Macht besitzt, hat man doch implicite die Richtigkeit dessen zugegeben, was man soeben bekämpft hat. Aus dem Begriffe der Souveränetät folgt ferner, dass sie für alle Gebiete des staatlichen Lebens die oberste Macht ist, dass also sämmtliche Hoheitsrechte in ihr vereinigt sind. Wie kann also ein oder das andere Hoheitsrecht einem anderen als dem souveränen Staate zu eigenem Rechte zugestanden werden? Entweder, so scheint es, muss der nichtsouveräne Staat nur Mandatar des souveränen sein — dann ist seine staatliche Qualität vernichtet; oder der souveräne Staat besitzt *de jure* nicht die Fülle staatlicher Gewalt — dann ist die Souveränetät eben getheilt.

3. Die Lösung dieser Schwierigkeit erfordert eine genaue Bestimmung des Begriffes der Zuständigkeit zu eigenem Recht. Ein Recht steht Jemandem zu eigenem Recht zu, wenn er in Ausübung desselben nur der Vollstrecker seines eigenen Willens ist. Nicht zum Begriffe des eigenen Rechtes gehört es hingegen, dass dasselbe auch in der Person des Inhabers entstanden ist, ferner nicht, dass es demselben wider Willen nicht entzogen werden kann.[10]) Ein Recht kann von dem Einen dem Anderen zur selbständigen Innehabung übertragen werden, und die Enteignung wider Willen hebt die Zuständigkeit der der Enteignung fähigen Rechte zu eigenem Recht nicht auf. Man hat eine Grunddienstbarkeit nicht weniger zu eigenem Rechte, wenn sie von dem Eigenthümer des dienenden Grundstückes eingeräumt

---

[10]) Abgeleitetes und delegirtes Recht identificirt schlechthin Seydel, Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffes, Hirth's Annalen des deutschen Reiches 1876, S. 654; Zorn, Staatsrecht I, S. 58, vgl. Einige Streitfragen, a. a. O. S. 310 ff., der deshalb zu einer Negation des Bundesstaatsbegriffes kommt S. 60, 61, da nur „der Sprachgebrauch" die Gliedstaaten als Staaten bezeichnet, was juristisch dann richtig wäre, wenn dem Reiche das „Oberaufsichtsrecht über die Einzelstaaten" (S 79) zustände. Dieses Oberaufsichtsrecht ist aber von Zorn blos als angebliche Consequenz des Souveränetätsbegriffes *a priori* deducirt; dass es factisch nicht vorhanden ist, muss er selbst zugestehen (l. c. n. 9).

wurde. Man ist nicht weniger Eigenthümer, weil das Eigenthum durch Rechtsgeschäft übertragen, durch Expropriation aufgehoben, im öffentlichen Interesse durch Polizeivorschriften beschränkt, zur Strafe entzogen werden kann. Genau dasselbe gilt im öffentlichen Rechte; auch hier muss Succession von Delegation unterschieden werden; auch hier kann eigenes Recht dem Eigner zur Strafe entzogen werden. Der Staat, welchem durch Vertrag ein Gebiet von einem anderen abgetreten wird, ist in Beziehung auf die nun ihm zustehenden Hoheitsreche über dasselbe Rechtsnachfolger des abtretenden Staates geworden, aber nicht dessen Delegatar. Die Befugnisse, welche einem Staate durch eine Staatsservitut von einem andern zugestanden sind, sind aus der Machtfülle des letzteren abgeleitet, aber der berechtigte Staat ist in Ausübung derselben nicht Delegatar des verpflichteten. Der König von England herrscht aus eigenem Rechte; wenn er aber katholisch wird oder eine Papistin heirathet, so verliert er nach *1 William and Mary sess. 2, c. 2, s. 9* die Krone. [11])

Das Wesen des eigenen Rechts besteht daher weder in Originarität noch in Unentziehbarkeit. Sein specifisches Merkma ist einzig und allein, dass derjenige, dem es zusteht, in dessen Ausübung rechtlich unverantwortlich ist. Eigenes Recht ist rechtlich uncontrolirbares Recht.

Wenn das auf öffentlich-rechtliche Corporationen angewendet wird, so stehen ihnen Rechte zu eigenem Recht zu, in deren Ausübung sie nicht der rechtlichen Controle eines Staates unterliegen. Alle gesetzgebende und verwaltende Thätigkeit einer Provinz, Colonie, Gemeinde u. s. w. untersteht immer der Controle des Staates, dessen Theil sie bildet; sie übt daher nicht ihr eigenes, sondern das Recht des Staates aus, dem sie angehört. Ein grosser Theil der englischen Colonien hat ein eigenes Parlament, einen Gouverneur, der die meisten Stellen des Staatsdienstes besetzt, einen eigenen executiven Rath, der dem Gouverneur als eine Art Ministerium zur Seite steht, es dürfen seit 18 Geo. III. c. 12

---

[11]) Homersham Cox, *The institutions of the english government*, London 1863, p. 619.

keine als den Colonien selbst zu Gute kommenden Steuern erhoben werden. Aber das englische Parlament kann jeden Beschluss des Colonialparlamentes cassiren und kann selbständig Gesetze für die Colonien erlassen; der Gouverneur ist der Regierung des Mutterlandes verantwortlich.[12]) So ausgebreitete Befugnisse die Colonien besitzen, so stehen sie ihnen doch nicht zu eigenem Rechte zu. Nicht die Colonie ist das Subject der Gesetzgebung; denn die Königin von England erlässt durch ihren Delegirten — den Gouverneur — das Gesetz für die Colonie und kann demselben die Sanction verweigern; oder das englische Parlament erkennt den Willen des Delegatars nicht als seinen eigenen an und hebt das Colonialgesetz auf, oder es wirkt durch eigenen Willen unmittelbar auf die Einwohner der Colonie. Alle Colonialgesetze sind daher als solche nicht selbständiger Wille der Colonie, sondern Wille des englischen Staates. Die Landtage der im österreichischen Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder haben bei einer ganzen Reihe staatlicher Angelegenheiten das ausschliessliche Recht, den Inhalt der hierauf bezüglichen Gesetze festzustellen, aber nicht der Landesherr, sondern der Kaiser von Oesterreich sanctionirt sie, der österreichische Minister contrasignirt sie. Die Landesgesetze sind daher nicht Acte einer vom österreichischen Staate unabhängigen Landesautonomie, sondern Acte des Reichswillens, welche sich nur auf ein bestimmtes Kronland beziehen, und an deren Entstehung der gewählten Vertretung des Kronlandes eine hervorragende Theilnahme eingeräumt ist. Die österreichischen Kronländer sind daher nicht Staaten, sondern Theile eines Einheitsstaates.[13])

Das Wesen eines zu eigenem Rechte zustehenden Herrschaftsrechtes besteht also darin, dass auf einem begrenzten Gebiete staatlicher Thätigkeit eine öffentlich-rechtliche Corporation berechtigt ist, innerhalb desselben die regelnden Normen in letzter Instanz, mit Ausschluss einer Controle

---

[12]) Fischel, Die Verfassung Englands S. 512.

[13]) Ueber die staatliche Controle der Selbstverwaltungskörper vgl. L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre. 2. Aufl. S. 34 ff.; Gneist, Der Rechtsstaat S. 41; Laband I. S. 101 ff.

einer höheren Macht, zu erlassen. [14]) Eine solche Corporation lässt sich nach dem Vorangehenden unter den Begriff „Staat" juristisch subsumiren. Ein solcher Staat ist aber nicht souverän, weil das Gebiet seiner Thätigkeit nicht von seinem Willen allein abhängt, weil er nicht als ein in jeder Richtung selbständiger Staat, sondern nur als Glied eines höheren, souveränen Ganzen erscheinen kann. [15])

4. Aus dem Begriffe der Souveränetät folgt, dass dem souveränen Staate alle Seiten des staatlichen Lebens unterworfen sind, dass er alle erdenklichen Hoheitsrechte zu eigenem Rechte inne hat. Wie kann demnach eine öffentlichrechtliche Corporation in den Besitz selbständiger staatlicher Macht derart gelangen, dass sie ihr zu eigenem Rechte zusteht? Wie kann der nichtsouveräne Staat dem souveränen gegenüber eigene Rechte haben?

Offenbar nur dadurch, dass sie ihm vom souveränen Staate übertragen werden. Da der souveräne Staat sich selbst beschränken kann, so kann er auch aus der Fülle seiner Competenz einer ihm unterstehenden öffentlich-rechtlichen Corporation staatliche Macht derart zuweisen, dass diese nun Inhaber derselben ist, er kann aus seinen Theilen Subjecte von Herrschaftsrechten schaffen. Derjenige, dem das Herrschaftsrecht übertragen ist, besitzt es nicht als delegirtes, wohl aber als abgeleitetes Recht. Indess, weder die Thatsache, dass ein Recht übertragen, noch dass es eventuell

---

[14]) Richtig bezeichnet Cooley, *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American Union*, Boston 1871, das Wesen der Staatsgewalt, die er allerdings nach der gangbaren Ansicht mit der souveränen schlechthin identificirt, als *„uncontrollable power"* und schreibt in Folge dessen den Gliedstaaten der Union den Staatscharakter zu.

[15]) Laband I, 107 bezeichnet die rechtssetzende Thätigkeit nichtsouveräner Staaten als Autonomie, welcher Ausdruck wegen der nun einmal allgemein als Autonomie bezeichneten rechtserzeugenden Thätigkeit der der Staatscontrole völlig untergeordneten Selbstverwaltungskörper zweideutig ist. Gesetzgebung ist Rechtserzeugung durch Staatswillen, Autonomie Rechtserzeugung durch einen nichtstaatlichen Willen, daher ist die rechtserzeugende Thätigkeit des souveränen und des nichtsouveränen Staates besser nicht in Gegensatz zu einander, sondern beide vielmehr als eine eigene Gattung der Rechtsschöpfung der nichtstaatlichen Corporationen entgegenzustellen. Vgl. G. Meyer, Lehrbuch § 155.

von dem ursprünglichen Eigner zurückgenommen werden kann, hindern nach unseren Ausführungen seinen Charakter als eigenes Recht des Staates, dem es übertragen ist.[15b]) Also auch wenn der souveräne Staat kraft seiner Souveränetät seine Competenz ändern und einen Theil der dem nichtsouveränen Staate verliehenen Macht wieder an sich ziehen kann, wird dadurch der Begriff der dem nichtsouveränen Staate zu eigenem Recht zustehenden Herrschaftsrechte nicht alterirt.

Aber das Eine ist juristisch nothwendig, dass diese Rechte nicht als ursprünglich in der Person des sie besitzenden nichtsouveränen Staates entstanden gedacht werden — sonst ist die Einheit der Souveränetät zerstört. Es ist juristisch unrichtig, dass die Rechte der Einzelstaaten des deutschen Reiches nicht im Willen des Reiches wurzeln, sondern ihren positiven Grund in der historischen Thatsache haben, dass die Einzelstaaten souveräne Gemeinwesen waren, bevor das Reich gegründet wurde.[16]) Man braucht nur die Entstehung neuer Gliedstaaten der nordamerikanischen Union aus ihren Territorien in's Auge zu fassen, um das fehlerhafte dieser Behauptung einzusehen. Nach Art. IV. Sect. 3, 2 der Unionsverfassung hat der Congress die Gewalt „*to dispose of, and make all needful rules and regulations respecting the territory and other property belonging to the United States.*“ Die Union übt sämmtliche Hoheitsrechte über die Territorien aus; die Behörden derselben sind Organe des Congresses, die Beschlüsse der Territoriallegislaturen sind theils ausdrücklich, theils stillschweigend der Genehmigung des Congresses unterworfen. Hat nun ein Territorium eine Bevölkerungszahl von sechzigtausend Seelen erreicht, so kann es durch Beschluss des Congresses gemäss Art IV, Sect. 3, 1 der Verfassung in die Union als Staat mit denselben Rechten wie die übrigen

[15b]) Wenigstens die Möglichkeit eines mit abgeleiteten Hoheitsrechten ausgestatteten Einzelstaates im Bundesstaate angenommen von Pözl, Staatswörterbuch s. v. Bundesstaat II, S. 285; Vgl. Zöpfl I, § 64 IV.

[16]) Wie Laband I, S. 107 behauptet. Ebenso H. Schulze, Preuss. Staatsrecht 2. Bd., S. 787: Die Einzelstaaten haben „eigene nicht von der Centralgewalt abgeleitete Hoheitsrechte“, nachdem doch S. 786 die verfassungsmässige Vertheilung der Competenzen hervorgehoben wird; vgl. desselben Autors Lehrbuch des deutschen Staatsr. I, S. 46, 47.

Staaten zugelassen werden.[17]) Diese zu Staaten erhobenen Territorien erhalten ihre Hoheitsrechte unzweifelhaft von der souveränen Union und in ihrer rechtlichen Stellung ist kein Unterschied wahrzunehmen im Vergleiche zu den Staaten, welche im Jahre 1787 die Union bildeten, das 1874 zum Staate erhobene Nebraska steht neben den alten Neuenglandstaaten als gleichberechtigtes Glied. Die staatliche Macht ferner, welche Vasallenstaaten besitzen, ist ihnen direct von ihrem Suzerän übertragen, sie wird gewährt in Form von Privilegien und Freiheiten, welche ihnen von dem Suzerän zu eigenem Rechte verliehen sind. So ist vor unseren Augen Bulgarien durch den Willen der Pforte, welche auf dem Congresse die Vorschläge der Mächte acceptirte, gemäss Art. I des Berliner Vertrages vom 13. Juli 1880 zum autonomen Fürstenthum erhoben worden. Trotz der Derivation der Hoheitsrechte Bulgariens von der Pforte wird wohl Niemand daran zweifeln, dass der Fürst von Bulgarien in Ausübung der ihm verliehenen staatlichen Macht nicht Delegatar des Suzeräns ist.

Was in der Umwandlung der Territorien der Union in Gliedstaaten und der Provinzen des osmanischen Reiches in Vasallenstaaten vor sich geht, ist begrifflich bei der Entstehung aller nichtsouveränen Staaten nothwendig. Nur durch den Willen des souveränen Staates können nichtsouveräne gebildet werden, der souveräne Staat ist begrifflich stets das Primäre, der nichtsouveräne Staat das Secundäre.[18])

Der historische Process kann den umgekehrten Weg einschlagen wie der juristische, was besonders bei Entstehung der Bundesstaaten der Fall zu sein pflegt. Der Vorgang bei der Schöpfung neuer Gliedstaaten durch die Bundesgewalt lehrt indess auch anschaulich, was juristisch stets geschieht, dass durch die Verfassung des Bundesstaates den Gliedstaaten

---

[17]) Vgl. Rüttimann 2. Bd., 2. Abth. § 812 ff.

[18]) Vgl. Zorn, Staatsrecht I, S. 52, Einige Streitfragen a. a. O. S. 312, 313, dem bezüglich der Ableitung der nichtsouveränen Staatsgewalt vollkommen Recht zu geben ist, der aber durch Negirung aller qualitativen Unterschiede unter den dem souveränen Staate untergeordneten Corporationen weit über's Ziel schiesst.

die ihnen zustehenden Hoheitsrechte übertragen werden. Die Richtigkeit dieses Satzes, der bei Erörterung des Bundesstaates seine eingehende Begründung finden wird, wird für das deutsche Reich durch die historische That nachgewiesen sein, wenn Elsass-Lothringen einmal vom Reichsland in einen Gliedstaat verwandelt werden wird.[19])

Dieses Loslösen einzelner aus der Souveränetät sich ergebender Rechte und Uebertragen derselben an andere Staaten zur Ausübung nach eigenem Rechte ist für das Völkerrecht eine bekannte Thatsache. Jede Staatsservitut ist ein Exempel derselben. Die Ausübung der Functionen der Gesandten und Consuln, insofern mit ihnen ein Geltendmachen der Hoheit des Sendestaates verbunden ist, beruht auf selbstgewollter Einschränkung des Empfangstaates, der dem fremden Staate das Recht zugesteht, dessen Willen auf seinem Territorium geltend zu machen.[20]) Der Staat, der im Vertrage von einem anderen irgend eine rechtliche Befugniss über des letzteren Gebiet und Unterthanen erhält, erscheint in Ausübung derselben als selbständig, als uncontrolirbar und unverantwortlich innerhalb der Vertragsgrenzen, insofern er nicht ausdrücklich zur Ausübung der betreffenden Rechte blos delegirt wurde und daher für die Art und Weise der Ausübung dem Auftraggeber verantwortlich ist.

Derselbe Process nun, der in den Beziehungen eines souveränen Staates zu einem anderen stattfinden kann, ist auch bezüglich eines Staates zu einem seiner Theile möglich. Wenn ein Staat aus seiner Machtfülle und kraft derselben einzelne ihm zustehende Rechte loslösen kann, so wird staatsrechtlich möglich sein, was völkerrechtlich unzweifelhaft vorhanden ist.

Dasjenige Beispiel, welches die Ausstattung von Theilen eines souveränen Staates mit selbständiger staatlicher Macht von Seiten der souveränen Gewalt und die dadurch erfolgte Verwandlung des Einheitsstaates in einen zusammen-

---

[19]) Wozu mit dem Reichsgesetze vom 4. Juli 1879 der Ansatz gemacht wurde; vgl. Zorn, Staatsr. I, S. 437 ff.

[20]) Laband II, 252; Zorn I, S. 102.

gesetzten am besten darthut, bietet die Geschichte des alten deutschen Reiches, wo sich das allmälige Loslösen einzelner Hoheitsrechte von dem Reich und die Uebertragung derselben an die Reichsstände zur Innehabung nach eigenem Rechte deutlich verfolgen lässt. Die Stände handelten in Ausübung der Landeshoheit, nicht als Delegatare des Reiches. Diejenigen z. B., welchen ein unbegrenztes *privilegium de non appellando* verliehen wurde, besassen ohne Zweifel die Justizhoheit über ihre Territorien, denn jede Beaufsichtigung von Seiten des Reiches war ja durch die Verleihung des Privilegiums ausgeschlossen. Der juristische Charakter der den Reichsständen eingeräumten Rechte ist am besten ausgedrückt durch die Art der Anerkennung des Vertragsrechtes der Stände im Osnabrücker Frieden: „*Jus faciendi inter se et cum exteris foedera, pro sua cujusque conservatione ac securitate singulis Statibus perpetuo liberum esto.*" [21]) Diese *libertas* in der Ausübung eines Hoheitsrechtes ist das Kennzeichen dafür, dass der Inhaber aus eigener Macht und nicht im Auftrage eines Anderen davon Gebrauch machen kann. Das hatte Puffendorf trotz seiner Negation der Möglichkeit zusammengesetzter Staaten in aller Schärfe erkannt, indem er ausdrücklich erklärt, dass die Stände ihre Befugnisse kraft eigenen Rechtes und nicht als Vertreter des Kaisers ausüben, und die dagegen gemachten Einwände entschieden zurückweist [22]); daher ist die zuletzt von Pütter formulirte Ansicht, dass das Reich über Staaten herrschte, vollkommen richtig. Weder die Unterordnung der Stände unter das Reich, noch die Entziehbarkeit und Beschränkbarkeit der Landeshoheit durch die souveräne Centralgewalt können an dieser Thatsache etwas ändern, weil sie dem Begriffe des eigenes Rechtes nicht widersprechen.

---

[21]) J. P. O. VIII, §. 2.

[22]) „*Et ista quidem omnia suo jure non Imperatoris loco exercent.*" *De statu imp. Germ.* V. 28, vgl. Die Polemik gegen die entgegengesetzte Ansicht ib. nota 5 (ed. Schaumburg 1734 p. 275). J. J. Moser, Von der Landeshoheit der deutschen Reichsstände c. 1. §. 7 hebt es als den eigentlichen Vorzug der deutschen Reichsstände hervor, dass sie die Landeshoheit nicht als Beamte oder im Namen des Kaisers, sondern aus eigener Gewalt, in eigenem Namen ausüben.

5. Eine Bestätigung des Satzes, dass öffentlich-rechtliche Corporationen, welche mit, zwar von einer souveränen Gewalt abgeleiteten, aber selbständigen Hoheitsrechten ausgestattet sind, Staaten und nicht blos dem Staate untergeordnete Körperschaften sind, bietet das Völkerrecht. Völkerrechtliche Subjecte sind nur Staaten. Colonien, Provinzen, Kreise, Gemeinden u. s. w. haben keine völkerrechtliche Existenz. Wohl aber erkennt das Völkerrecht, wie bereits erwähnt, die Existenz der nicht mit Souveränetät ausgestatteten Staatskörper als völkerrechtlicher Subjecte an. Nichtsouveräne Staaten sind Rechtssubjecte im völkerrechtlichen Sinne; das gilt nicht nur von jenen, welche Gesandte schicken und Verträge schliessen können, wie die Staaten des alten und des neuen deutschen Reiches, auch diejenigen nichtsouveränen Staaten, denen gemäss der Verfassung, der sie unterworfen sind, jede selbständige Wirksamkeit nach Aussen untersagt ist, wie die Staaten der Union, die auch unter sich keine Verträge schliessen können, weil ihre Staatsgewalt sich „auf keinen Gegenstand erstreckt, welcher als Substrat irgend eines derartigen Abkommens gedacht werden könnte“ [23]), haben dennoch ihre völkerrechtliche Existenz nicht völlig verloren.

Das zeigt sich im Falle einer Verletzung der Bundesverfassung durch den Gliedstaat. Hier ist der nichtsouveräne Staat Träger des Unrechts. Eine Fähigkeit, welche ausschliesslich dem Staate vor allen anderen Corporationen eigenthümlich ist, ist die, schuldbares Unrecht verüben zu können. [23a]) Eine juristische Person kann zwar civilrechtlich verantwortlich gemacht werden, sie kann zur Erfüllung und Wiederherstellung, aber sie kann nicht wegen eines Schuldmomentes in ihren Handlungen zur strafrechtlichen Genugthuung verhalten werden, denn Schuld und Unschuld können nur Merkmale der That des unmittelbar handelnden Individuums sein. Anders beim Staate in seinen völkerrechtlichen Beziehungen. Die rechtswidrigen Handlungen derjenigen, welche Träger der Staatsgewalt sind, sind nicht

[23]) Schlief a. a. O. S. 253.

[23a]) Vergl. Heffter § 101—104; Bluntschli, Mod. Völkerrecht. 7. Buch; Calvo I, l. VI.

nur ihre eigenen Handlungen, sondern werden zugleich dem Staate selbst als Unrecht zugerechnet. Wenn die Regierung eines Staates die Exterritorialität eines Gesandten nicht respectirt, einen Vertrag dolos verletzt u. s. w., so hat der Staat selbst damit das Völkerrecht gebrochen, er hat Unrecht gethan, er ist verpflichtet, dem verletzten Staate Genugthuung zu leisten, die Staaten selbst werden von den Folgen der Handlungsweise ihrer Organe getroffen. Die völkerrechtlichen Zwangsmittel: die Retorsion und Repression und das letzte Entscheidungsmittel internationaler Streitigkeiten, der Krieg, kehren sich gegen den Staat als eine von seinen Bürgern unterschiedene Persönlichkeit.

Das trifft nun auch zu bei den einer Bundesgewalt unterworfenen Gemeinwesen, wenn sie gegen die Bundesverfassung handeln. Im deutschen Reiche besteht als Rechtsmittel gegen den widerspänstigen Gliedstaat die Reichsexecution, welche nicht gegen einzelne Bürger des betreffenden Staates, sondern gegen diesen selbst gerichtet ist und Schuldige wie Unschuldige trifft.[24]) Die Verfassung der nordamerikanischen Union hat ein Zwangsmittel gegen Verfassungsbruch durch die Gliedstaaten allerdings nicht vorgesehen; in ihrer Tendenz, nur unmittelbar auf die Bürger wirken zu wollen, hielt sie sich für genügend gesichert, wenn sie nur den Einzelnen mit Strafe wegen Verfassungsbruches bedrohte. In der zur Ratification der Unionsverfassung einberufenen Convention von Connecticut rühmte es Oliver Ellsworth als einen besonderen Vorzug der Constitution, dass sie nicht versuche, „*to coerce sovereign bodies, States, in their political capacity*".[25])

---

[24]) Reichsverfassung Art. 19. Dass die Execution gegen den Staat gerichtet ist: Laband I, S. 79; Seydel, Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich S. 136; G. Meyer, Lehrbuch § 212.

[25]) Citirt bei Webster, *The constitution not a compact between sovereign states. Works III. p. 475.* Die beiden Arten des Zwanges — strafrechtlicher und völkerrechtlicher — sind bei der Ausarbeitung der Constitution wohl erwogen worden. (Vgl. die verschiedenen in der Convention gestellten Anträge, welche Zwangsmassregeln gegen die widerspänstigen Einzelstaaten bezweckten, bei Calhoun, *A disquisition* p. 245). Doch schien den Verfassern der Constitution der strafrechtliche Zwang, der den Einzelnen herausgreift, völlig genügend: „*Attempts of this kind would not often be made with levity or*

Allerdings wurde es in Folge dessen „*the common saying that a State cannot commit treason herself*".[26]) Aber der Secessionskrieg hat gezeigt, dass sich die Theorie von der Unfähigkeit der Staaten zur Begehung von Hochverrath nicht aufrecht erhalten liess. Dass die Truppen der Südstaaten als Kriegsführende von der Union behandelt wurden, war die Folge ihres Auftretens als organisirter Macht. Aber auch später, nach Niederwerfung des Aufstandes, mussten nicht die einzelnen rebellirenden Bürger, sondern die Staaten als solche büssen. Das Unionsobergericht hat entschieden: „*that the rebel States made their war as States, availing themselves of the subordinate allegiance their citizens owed to the States, and that all their people, guilty and innocent, were by such war turned into enemies.*"[27]) Die s. g. Reconstructionsgesetze sprechen ebenfalls von den „*rebel States*" und setzen die Bedingungen fest, unter welchen diese Staaten wieder zur Repräsentation im Congress zugelassen werden sollen; an Stelle der selbständigen Regierung tritt eine Militärherrschaft.[28]) Die Union mindert daher zur Genugthuung für den Bürgerkrieg nicht die Rechte Einzelner, sie amnestirt sogar den Präsidenten der Conföderation, sondern sie mindert die Rechte der Staaten, sie erkennt an, dass die zehn Staaten in Rebellion waren. Die Natur der Sache siegte über die Theorie, dass die Union es nicht mit den Staaten, sondern mit den einzelnen Bürgern zu thun habe.

6. Somit ist sowohl die begriffliche Möglichkeit als das reale Vorhandensein nichtsouveräner Staaten staatsrechtlich und völkerrechtlich dargethan. Die öffentlich-rechtliche Körper-

---

rushness; because they could seldom be made without danger to the authors; unless in cases of tyrannical exercise of the federal authority." The Federalist *Nr. XVI*, Ausgabe Philadelphia 1880 p. 152. Auch Ellsworth stellt sich die Alternative: „*We see how necessary for the Union is a coercive principle — — The only question is, shall it be a coercion of law or a coercion of arms? — — I am for coercion by law, that coercion which acts only upon delinquent individuals.*" Webster l. c. Vgl. v. Holst, Verfassung und Demokratie in den Vereinigten Staaten von Nordamerika I, S. 142 ff.

[26]) Webster, *second speech on Foot's resolution. Works III*, p. 339. Vgl. die bei Rüttimann I, S. 60 citirte Stelle aus der *Northamerican. Review*.

[27]) Rüttimann I, S. 62.

[28]) Vgl. Blankenburg, Die inneren Kämpfe der nordamerikanischen Union 1869, S. 287 ff.; Rüttimann, II. S. 37, 70 ff.; Schlief S. 365 ff.

schaft, welche staatliche Macht zu eigenem Rechte besitzt, ist sowohl nach Innen als nach Aussen fähig, als Träger solcher Rechte und Eigenschaften aufzutreten, welche keinem Anderen als einem Staate zukommen. Trotz der Selbständigkeit der dem nichtsouveränen Staate verliehenen Macht wird sich aber dieser, wofern das höhere Gebilde, dem er angehört, ein wahrhaft organisches Leben führt und nicht wie das alte deutsche Reich zu einem Schatten herabgesunken ist, auf Schritt und Tritt durch die Nothwendigkeit der Rücksichtnahme auf die souveräne Staatsgewalt eingeengt fühlen. Denn der innere Zusammenhang aller Thätigkeiten des Staates muss sich auch in dem Verhältniss der von der souveränen Gewalt zu eigenem Recht übertragenen Functionen zu den bei ihr verbliebenen zeigen. Eine absolute Selbständigkeit beider Gewalten gegen einander ist nicht möglich, denn wegen dieses inneren Zusammenhanges aller Staatsthätigkeiten ist eine scharfe Trennung derselben undurchführbar und daher Conflicte zwischen der souveränen und nichtsouveränen Staatsgewalt unvermeidlich, und da muss die souveräne Gewalt durch ihren Willen und ihre Organe den Conflict lösen. Wo beide Gewalten collidiren, bewährt sich die souveräne ihrem Wesen nach als die höchste. Die deutschen Gliedstaaten haben das Recht, Staatenverträge zu schliessen; wenn aber das Reich mit denselben Staaten über dieselbe Materie einen Vertrag schliesst wie früher der Gliedstaat, so heben die abweichenden Bestimmungen des vom Reiche geschlossenen Vertrages die vom Gliedstaate stipulirten auf.[29]) Und so auf allen Punkten bricht Bundesrecht Landesrecht.[30]) Mit vollem Recht zieht Webster[31]) aus den beiden Bestimmungen der Unionsverfassung, dass die Gesetze der Union denen der Einzelstaaten vorangehen und dass die Unionsgerichte die Entscheidung über alle unter der Herrschaft der Unionsgesetze stehenden Rechtsfälle haben, den Schluss, dass die

[29]) Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins S. 251; Laband II, S. 196; H. Schultze, Preuss. Staatsrecht II, S. 831.

[30]) Unionsverf. Art. VI. § 2, Rev. Schweizer Verf. Art. 113, Deutsche Reichsverf. Art. 2.

[31]) *Works* III, p. 335.

Union ein Staat und keine blosse Conföderation der Einzelstaaten ist. Mit demselben Rechte hätte er daraus folgern können, dass die Union und nur sie ein souveräner Staat sei. Die Behauptung Rüttimann's, dass Bundes- und Gliedstaatsgewalt jede in ihrer Sphäre sich so bewegen, als ob die andere nicht vorhanden wäre, findet also nicht einmal an den Verhältnissen der Union, für welche sie in erster Linie berechnet war, eine Stütze.

7. Nun sind noch drei wichtige Fragen zu erledigen: Wodurch verliert ein Staat seine Souveränetät; wie weit kann ein Staat mit der Entäusserung seiner Hoheitsrechte gehen, um noch als souverän erscheinen zu können? Zweitens: welche Entstehungsarten nichtsouveräner Staaten gibt es? Endlich: welches Merkmal unterscheidet eine völkerrechtliche Verbindung zweier Staaten, in welcher sie beide souverän bleiben, von einer staatsrechtlichen, in welcher ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung stattfindet?

Was die Beantwortung der ersten Frage betrifft, so folgt aus dem Wesen der Souveränetät, dass die Delegation auch der wichtigsten Hoheitsrechte eines Staates an einen anderen den ersteren der Souveränetät nicht beraube. Denn da es im Begriffe der Souveränetät liegt, dass sie sich selbst beschränken kann, so lässt sich für diese Beschränkung keine Grenze ziehen. Ein Staat mag daher sogar die Ausübung sämmtlicher Hoheitsrechte an einen anderen abtreten, er hört dadurch doch nicht auf, souverän zu sein. In Gemässheit des Artikels 25 des Berliner Vertrages hat Oesterreich-Ungarn Bosnien und die Herzegowina occupirt und die gesammte Administration der genannten Provinzen des osmanischen Reiches übernommen; es wird also die Staatsgewalt über diese beiden Provinzen nach allen Richtungen nicht von der Pforte ausgeübt. Dennoch besitzt Oesterreich-Ungarn rechtlich noch nicht die Souveränetät über Bosnien und die Herzegowina, sie bilden keinen Theil des Staatsgebietes der sie administrirenden Monarchie, ihre Bürger sind weder österreichische noch ungarische Staatsbürger. Die Pforte hat vielmehr in Ausführung ihrer vertragsmässigen Verpflichtung Oesterreich-Ungarn blos zur Ausübung der Staatsgewalt in den

genannten Provinzen delegirt und sich demgemäss die Souveränetät über dieselben zurückbehalten und Oesterreich-Ungarn hat diese Souveränetät ausdrücklich anerkannt.[32]) Es ist also nicht nur eine theoretische Consequenz des Begriffes der Souveränetät, dass sie als *nudum jus* existiren kann, sondern eine an praktischen Verhältnissen bewährte Erscheinung.

Auch dadurch, dass ein Staat aus der Fülle seiner Gewalt einem anderen souveränen Staate Hoheitsrechte zu eigenem Rechte überträgt, findet kein Aufgeben der Souveränetät statt. Auch für Selbstbeschränkungen der Souveränetät dieser Art lassen sich keine Grenzen ziehen. Die Einheit der Souveränetät ist in allen diesen Fällen dadurch gewahrt, dass eine Beschränkung eines souveränen Staates zu Gunsten eines anderen nur im Wege des Vertrages oder der einseitigen Verfügung erfolgen kann. Durch die letztere ist der Staat dem anderen gegenüber überhaupt nicht verpflichtet; aber auch der Vertrag bindet den Staat nur so lange, als er zu Recht besteht. Und da die Ewigkeit der Staatenverträge mit der Natur des Staates und dem historischen Leben der Menschheit in Widerspruch steht, so ist jede Entäusserung eines Hoheitsrechtes auf dem Wege des Vertrages keine absolute — wenn die höchste Pflicht des Staates, seine Selbsterhaltung, es gebieterisch verlangt muss ihr die niedere Pflicht der Vertragstreue weichen. Auch die Beschränkung des Eigenthums durch dingliche Rechte heben dessen Charakter als absoluter Willensherrschaft über eine Sache nicht auf; potentiell sind auch die dem Eigenthümer entzogenen Befugnisse in seinem Eigenthumsrechte enthalten. Wenn die Beschränkung erlischt, ist der Eigenthümer nicht Successor des letzten Inhabers des dinglichen Rechts, sondern kraft seines ursprünglichen Eigenthums übt er die ihm bisher versagten Rechte aus.

Es ist als oberste Norm zur Beurtheilung des rechtlichen Verhältnisses zweier Staaten der Satz anzuerkennen, dass jeder Staat souverän ist, der nur durch Vertrag gebunden ist.[33]) Der Vertrag, was auch sein Inhalt sein möge,

---

[32]) S. unten, II. Abth., II. Abschnitt, Cap. 3.

[33]) Das ist bereits klar erkannt von H. Coccejus, *Disputatio juris gentium de imperio in pares. Exercitat. curios, Lemgo 1722 t. II. Nr. 3* (auch

setzt voraus, dass der Contrahent frei ist, d. h. dass er nur in seinem Willen die Entscheidung zu seinen Handlungen findet. So lange daher ein Staat einem anderen nur durch Vertrag verpflichtet ist, handelt er überall, auch in der Vertragserfüllung, nur in eigenem Namen; nicht ein fremder, sondern nur der eigene Wille, den er freiwillig einem anderen conformirt, ist die letzte Instanz, die ihn in seinem Thun und Unterlassen leitet.

Gerade bei diesem principiell so wichtigen Punkte muss sich die Schärfe juristischer Consequenz gegenüber den Versuchen bewähren, das Princip im einzelnen Falle zu Gunsten politischer Connivenz zu beugen und dadurch jeden Maassstab einer rechtlichen Beurtheilung der Verhältnisse von der Hand zu weisen. In der Lehre von den Staatsservituten erklärt Heffter[34]), dass die äusserste Grenze dabei ist, dass der verpflichtete Staat in keine völlige Abhängigkeit von dem Willen des berechtigten gesetzt, sondern nur in bestimmten Hoheitsbefugnissen beschränkt wird und daher wenigstens noch als halbsouveräner Staat bestehen kann, und fügt in einer Note hinzu, dass der Punkt der schwierigste in der Theorie ist. Die Frage ist nicht nur schwierig, sondern unlösbar, denn wo sollte sich eine wissenschaftlich zu rechtfertigende Grenze ziehen lassen? Juristisch muss vielmehr jeder Staat, sofern und solange er nur durch einen Vertrag verpflichtet ist, was auch durch diesen seine politische Stellung werden möge, als souveräner Staat angesehen werden, denn Souveränetät ist eben das Recht, nur durch eigenen Willen verpflichtbar und verpflichtet zu sein.

---

einzeln erschienen Frankfurt a. d. O. 1697) *§ 13, 14*: „*Vix credibile est, quantum intersit inter haec duo, quantumque referat ex lege Superioris an ex proprio facto; illius, an sua voluntate quis obligetur ad parendum et aliquid praestandum. Qui enim tanquam ex lege et imperio magistratus tenetur, haud dubie inferior est. — — At proprio suo facto et conventione, qui se obligat alii, etsi imperata se facturum promittat, obligatur non ut inferior altero, sed ut par. — — Hujus obligationis causa non est potestas superior, sed ipsarummet partium et paciscentium aequalis.*“ cf. § 22: „*fieri potest, ut hoc imperium in parem multo gravius atque acerbius sit, quam aliud in inferiorem, uti si illud pacto prolixe concessum, hoc legibus valde restrictum fuerit.*“

[34]) § 43.

Die politische Selbständigkeit Polens war durch den Tractat von Grodno vom 5./16. October 1793[35]) gewiss so gut wie vernichtet. Der Kaiserin von Russland und ihren Nachfolgern wird von Polen im Artikel VI zugestanden: „*tout degré d'influence utile dans les mesures Militaires et Politiques, qu'une sage prévoyance, d'après un concert préalable avec le Gouvernement Polonais pourraient conseiller pour la sureté et la tranquillité de la République.*" In Art. XI verpflichtet sich Polen, nur mit Vorwissen und der Zustimmung Russlands mit einer anderen Macht Verträge zu schliessen, im Art. XV verspricht es, keine Verfassungsänderungen vorzunehmen, „*qu'en se concertant avec Sa Majesté l'Imperatrice*". Der politische Einfluss Russlands auf Polen war demnach ein beinahe unbegrenzter. Dennoch war Polen damals rechtlich ein souveräner Staat, denn alle Verpflichtungen, die es in dem Tractat übernommen hatte, müssen als seinem freien Willen entsprungen und als durch seinen ununterworfenen Willen erfüllbar angesehen werden. Wenn es also Polen gelungen wäre, die lästigen Verpflichtungen abzuschütteln, so hätte es damit höchstens einen Vertragsbruch — und vielleicht nicht einmal den — begangen, aber die Handlungsweise der Polen im Jahre 1795 kann nicht als Rebellion qualificirt werden, wie es der Widerstand eines abhängigen Staates gegen seinen Oberherrn ist, denn Polen hatte einen solchen nicht.

Wenn im Vertrage der Staat souverän bleibt, so kann durch Vertrag ein nichtsouveräner Staat nicht entstehen. Wohl kann ein Staat in Erfüllung eines Vertrages seine Souveränetät über einen Theil seines Gebietes aufgeben und sich verpflichten, sich einem anderen ganz zu unterwerfen, aber eine Clausel, durch welche sich der sich unterwerfende Staat das Zurückbehalten einiger Hoheitsrechte ausbedänge, ist juristisch unmöglich, weil der Staat durch das Aufgeben seiner Souveränetät seine Existenz als staatliche Persönlichkeit verliert und demgemäss auch nicht mehr als Vertragspartei fortdauern kann, und weil andererseits der seine Selbständigkeit

---

[35]) Martens, *Recueil des traités V. p. 222.*

verlierende Staat gegenüber dem oberherrlichen Staat, kraft dessen anerkannter Souveränetät, als Träger von Hoheitsrechten, die in keinem Zusammenhange mit der Machtvollkommenheit des souveränen Staates stehen, in Folge der Einheitlichkeit und Untheilbarkeit der Souveränetät nicht gedacht werden kann. Ein Staat kann seine Souveränetät nur ganz und ohne Rückhalt, oder er kann sie gar nicht aufgeben.[36])

Die zweite Frage kann daher nur dahin beantwortet werden, dass, da ein nichtsouveräner Staat nicht anders entstehen kann als durch den Willen des souveränen, dieser nur dadurch einen nichtsouveränen Staat schaffen kann, dass er eines seiner Verwaltungsbezirke oder einen ihm untergeordneten Selbstverwaltungskörper mit uncontrolirbarer staatlicher Macht, mit zu eigenem Recht zustehenden Hoheitsrechten ausstattet und sie dadurch zu Herrschaftssubjecten erhebt. Nicht der Vertrag selbständiger Staaten, sondern ausschliesslich der Wille des souveränen Staates ist der juristische Entstehungsgrund einer staatsrechtlichen Staatenverbindung. Wir sehen daher schon hier, was bei der Erörterung des Bundesstaates begründet werden wird, dass, wenn der Gründung einer Staatenverbindung, deren Glieder einer Centralgewalt unterworfen sind, ein Vertrag vorangegangen ist, dieser Vertrag nicht als Rechtsgrund der neuen staats- und völkerrechtlichen Existenz betrachtet werden darf.

Die Beantwortung der letzten hier zu lösenden Frage, nach welchen Merkmalen es im concreten Falle zu beurtheilen sei, ob ein Staat souverän sei oder nicht, ist nun sehr leicht. Wenn ein Staat durch einen Act eines anderen Staates derart gebunden werden kann, dass ihm dieser kraft eigenen Rechtes eine Verpflichtung aufzuerlegen im Stande ist, dann ist der also verpflichtbare Staat nichtsouverän. Ist aber der Grund der Verpflichtungen eines Staates ausschliesslich in seinem eigenen Willen zu finden, den er entweder selbst oder

[36]) Vgl. Seydel, Bundesstaatsbegriff a. a. O. S. 214. Ein Beispiel eines solchen Vertrages ist der Unionspact zwischen Grossbritannien und Irland, in welchem Irland eine Anzahl Vertreter in beiden Häusern des Parlaments zugestanden wird, vgl. Erskine May, *The constitutional history of England* 5th ed. Vol. III, p. 332.

durch eine andere Macht als Delegatar seines Willens geltend macht, dann ist der also verpflichtbare Staat ein souveräner.

IV.

Eintheilung der Staatenverbindungen.

1. Das Eintheilungsprincip für die Staatenverbindungen scheint uns durch die vorangegangene Untersuchung von selbst gegeben zu sein: Verbindungen mit Coordination und Verbindungen mit Ueber- und Unterordnung der Glieder, m. a. W. völkerrechtliche und staatsrechtliche Verbindungen, und nach dieser Eintheilung wären demnach die einzelnen Verbindungsformen abzuhandeln.

Eine solche Disposition des Stoffes würde jedoch jener aprioristischen Behandlungsweise entsprechen, gegen welche wir uns Eingangs dieses Buches verwahrt haben. Erst die eingehende Untersuchung einer jeden Verbindungsform soll es klar machen, welcher Kategorie sie eingereiht werden muss, und somit können erst zum Schlusse die beiden Genera mit ihren Species einander gegenübergestellt werden.

Es ist vielmehr ein anderer Gesichtspunkt, von welchem aus sich auf den ersten Blick eine scharfe Scheidung der Staatenverbindungen ergibt, unter dem wir in der Gliederung des Stoffes vorgehen wollen.

Die Verbindung mehrerer Staaten kann entweder derart sein, dass die Staaten nebeneinander existiren, ohne dass Organe vorhanden sind, welche durch die Vereinigung geschaffen worden sind, oder in denen sie zum Ausdrucke gelangt, ohne dass daher die Verbindung eine Organisation erhält; oder die Verbindung besitzt solche Organe und ist daher nicht blos ein mechanisches Neben- oder Ineinander von Staaten. Nichtorganisirte und organisirte Verbindungen sind die beiden Gruppen, in welchen wir die Staatenverbindungen betrachten werden.

Diese Eintheilung beruht nicht auf einem äusserlichen und daher unwesentlichen Merkmale, sondern begründet eine

tief eingreifende, auf der Natur des menschlichen Gemeinlebens beruhende Scheidung der Staatenverbindungen.

Alle Verhältnisse des menschlichen Gemeinlebens, welche dauernde Beziehungen der Glieder aufrecht erhalten sollen, bedürfen einer, sei es vertragsmässigen, sei es auf Herrscherbefehlen beruhenden Organisation, mittelst welcher die durch das Gemeinschaftsverhältniss zu erstrebenden Zwecke verwirklicht werden. Daher schon im Privatrechte der grosse Unterschied zwischen den vorübergehenden, durch Leistung und Gegenleistung sich lösenden obligatorischen Verhältnissen und den mit handlungsfähigen Organen versehenen, von constanten Zwecken getragenen Corporationen. Je ausgebildeter und fester die Organisation einer Gemeinschaft, desto fester gefügt ist sie selbst, desto gesicherter ihre Dauer, desto leichter und gewisser die Verwirklichung ihrer Zwecke.

Das gilt auch für die Verbindungen von Staaten in einem völker- oder staatsrechtlichen Verhältnisse. Nur das Organisirte kann die Garantie für die Erreichung des Zweckes der Vereinigung bieten. Wo keine Organisation, da degenerirt ein jedes Verhältniss zwischen Staaten leicht und führt entweder zur Auflösung des Bandes oder zur völligen Aufnahme des politisch minder Mächtigen in den Organismus des Mächtigeren. Daher drängt jede auf berechtigter historischer und politischer Basis ruhende Gemeinschaft zu einer Organisation.

2. Vor der Untersuchung der Staatenverbindungen selbst werden wir uns mit jenen Staaten beschäftigen, welche entweder Glieder besitzen, die zwar nicht juristisch, wohl aber politisch als mit eigenem Leben begabt angesehen werden können, oder die einst aus mehreren getrennten Staaten zu Einheitsstaaten umgewandelt worden sind, oder welche, ohne dass ein rechtliches Band vorhanden wäre, dennoch den Anschein haben, als ob sie als Glieder einer Staatenverbindung auftreten. Es sind dies also jene Einheitsstaaten, welche entweder vom politischen oder vom historischen Standpunkte aus als zusammengesetzte Staaten erscheinen, oder welche mit einem anderen durch die rechtlich zufällige Gemeinschaft des persönlichen Trägers der Staatsgewalt verbunden sind und demgemäss in politischer Wechselwirkung stehen. Der

Fall, in dem ein Einheitsstaat aus mehreren bisher getrennten entstanden ist, hat überdies eine juristische Seite, indem der Act der Vereinigung ein Rechtsact ist. Aber einmal vereinigt, sind diese Staaten vom juristischen Standpunkte aus als ein in jeder Richtung einheitliches Ganze anzusehen, man kann hier nur noch im historischen Sinne von einer Staatenverbindung sprechen.

Alle diese Verbindungen können füglich als historisch-politische Verbindungen den Verbindungen mit juristischem Charakter gegenübergestellt werden.

Erste Abtheilung.

Historisch-politische Verbindungen.



I.

Nebenländer und Colonien

im Verhältnisse zum Haupt- und Mutterland.

1. Der Begriff des Nebenlandes ist ein rein politischer und dabei ein so schwankender, dass es schwer fällt, eine umfassende Definition desselben zu geben.[1] Am zutreffendsten wird es sein, als Nebenland denjenigen Theil eines Staatsverbandes zu bezeichnen, der eine politisch untergeordnete Rolle spielt, so dass er an dem wesentlichen Inhalt des im Hauptlande concentrirten Staatslebens keinen Antheil hat.[2] Räumliche Entfernung von dem Hauptgebiete; eine der herrschenden Nation stammesfremde Bevölkerung; die noch frische Erinnerung an ehemaliges selbständiges Staatsleben und der dadurch bedingte Gegensatz zu der neuen Staatsgewalt; Mangel an activer Theilnahme an dem Leben des Gesammtstaates, Fehlen eines organischen Bandes mit dem Hauptlande, wie es bei einer unterworfenen Provinz der Fall ist, können zur Bezeichnung eines Landes als Nebenland führen. Ein Staat mit Nebenländern ist keine Staatenverbindung im juristischen Sinne, sondern ein Einheitsstaat, der aber in sich

---

[1]) Vgl. die bei Bluntschli, Politik S. 405 ff., aufgezählten Fälle von Nebenländern.

[2]) Nach J. St. Mill, *Considerations on representative government* ch. XVIII sind Nebenländer solche, welche mehr oder weniger oberherrlichen Bestimmungen unterworfen sind, ohne billigen Antheil an der Gesetzgebung des Hauptlandes zu haben. Das ist eine nur für die Nebenländer constitutioneller Staaten passende Erklärung und auch da nicht immer zutreffend, wie das Verhältniss Algiers zu Frankreich oder Croatien-Slavoniens zu Ungarn zeigt.

kein einheitliches Leben führt, der also kein organisches Ganze ist, sondern Glieder besitzt, welche entweder nach politischer Selbständigkeit ringen oder doch in keinem inneren historisch oder national nothwendigen Zusammenhange mit ihm stehen.

2. Eine hervorragende Stellung unter den Nebenländern, derart, dass sie als eine eigene Kategorie ihnen an die Seite gestellt zu werden pflegen, nehmen die Colonien an. Colonien im staatsrechtlichen Sinne sind Ansiedlungen von Angehörigen eines bestimmten Staates entweder auf bisher unbewohntem Territorium des Staates selbst oder auf fremdem Gebiet, welches durch die Ansiedelung für den Heimatsstaat der Colonisten in Besitz genommen wird. Je nachdem der Mutterstaat in räumlicher Continuität mit der Colonie sich befindet oder von ihr getrennt ist, wird sich das Schicksal der Colonie verschieden gestalten. Im ersten Falle wird die herangereifte Colonie sich dem Körper des Mutterlandes als organisches Glied einfügen. Das bewährt sich an den Territorien der Vereinigten Staaten von Nordamerika, welche, sobald sie eine gewisse Bevölkerungszahl erreicht haben, von dem Mutterlande zu Staaten erhoben und als gleichberechtigte Glieder in die Union aufgenommen werden können.

Die Colonien der europäischen Staaten hingegen, welche, mit Ausnahme des in räumlicher Continuität mit Russland stehenden Sibiriens, durch das Meer vom Mutterlande getrennt sind, sind nicht auf die Dauer zu der abhängigen Stellung bestimmt, in der sie sich befinden. Mit dem Erstarken der Colonie beginnt hier deren Selbständigkeit eine immer grössere zu werden, bis das Band mit dem Mutterlande entweder so lose ist, dass die Herrschaft des letzteren nur noch dem Namen nach existirt, oder es ganz zerrissen wird. Der Abfall der dreizehn nordamerikanischen Colonien von England im Jahre 1776, die Losreissung der central- und südamerikanischen Besitzungen Spaniens und die Constituirung derselben zu selbständigen Staaten im zweiten und dritten Decennium unseres Jahrhunderts beweisen zur Genüge, wohin es führt, wenn ein europäischer Staat eine transatlantische Besitzung auf die Dauer wie eine unterworfene Provinz behandeln will.

Da bei den überseeischen Colonien schon wegen der räumlichen Trennung von dem Mutterlande ein inniges Verhältniss mit demselben nicht möglich ist, so wird eine gesunde Colonialpolitik die herangereiften Colonien mit der weitgehendsten Selbstverwaltung ausstatten. Dies ist der einzige Weg, um die Trennung des mündig gewordenen Kindes von der Mutter so lange als möglich hinauszuschieben. Endlich wird sie aber doch eintreten, denn jene Lebensgemeinschaft, jene Identität der höchsten Interessen, welche die politische Grundlage einer bleibenden staatlichen Vereinigung bildet, ist hier nicht mehr vorhanden. Wenn die Colonie des Schutzes des Mutterlandes entbehren kann, wenn sie daher die Bedingungen wahrer Autarkie in sich findet, so wird sie endlich ihre politische Reife dadurch documentiren, dass sie als eigenberechtigtes Glied in die Staatenfamilie eintritt.

Es ist daher historisch und politisch die Anschauung wohlberechtigt, welche in den heutigen Colonien der europäischen Culturvölker werdende Staaten sieht [3]), aber rechtlich sind und bleiben sie Theile des Mutterlandes, so lange die Verbindung mit demselben nicht gänzlich gelöst ist, denn trotz des grossen Maasses von Selbstverwaltung, welches viele Colonien besitzen, steht doch keiner von ihnen staatliche Macht zu eigenem Recht zu. [4]) Dabei kann factisch die Stellung der Colonie eine derartige sein, dass ihre selbständige Bewegung viel weiter und freier ist, als die, welche manchem Staate zukommt.

Das belehrendste Beispiel hiefür bietet die Organisation, welche den britischen Colonien in Nordamerika durch die *British North America Act* vom 29. März 1867 *30 et 31 Vict. c. 3*

---

[3]) Roscher, Colonien, Colonialpolitik und Auswanderung passim, J. Held im Staatswörterbuch s. v. Souveränetät XIII, S. 443, Note 13; Bluntschli, Mod. Völkerrecht Art. 79; R. v. Mohl, Encyclopädie S. 569.

[4]) Zu weit geht daher Bluntschli l. c., wenn er die Möglichkeit völkerrechtlicher Existenz von Colonien als „halbsouveräner Staaten" und demgemäss selbständige internationale Beziehungen für sie behauptet. Nie kann Neu-Süd-Wales oder Canada, sondern stets nur die Königin von England, entweder in eigener Person oder durch ihren Stellvertreter, Verträge schliessen, Gesandte schicken, Krieg erklären. Vgl. Calvo I, § 40 p. 145.

zu Theil wurde. Den Wünschen der dortigen Bevölkerung entsprechend, hat das englische Parlament genehmigt, dass die Provinzen Ontario, Quebec, Neuschottland und Neubraunschweig, zu welchen später noch British Columbia, Prinz Eduards-Insel und Manitoba hinzukamen, sich zu einer Art Föderation unter dem Namen Canada vereinigen. Die höchste Gewalt dieser vereinigten Colonien ruht im Parlamente von Canada, welches aus der Königin, dem Oberhause, Senat genannt, und dem Hause der Gemeinen besteht.[5]) Die Königin ernennt den Generalgouverneur, dem ein aus Einheimischen gebildetes *privy council* als Executive zur Seite steht.[6]) Der Senat wird von der Krone ernannt, die Gemeinen von dem Volke gewählt. Die Befugnisse des Parlamentes erstrecken sich nicht nur auf die Gesetzgebung über sämmtliche Gegenstände der inneren Verwaltung, sogar Landesvertheidigung, Heerwesen und Flotte sind ihm unterstellt.[7]) Der Generalgouverneur bestätigt die Parlamentsbeschlüsse in dem Namen der Königin.[8]) Die Königin kann jedoch jeden Parlamentsact innerhalb zweier Jahre annulliren.[9]) Ebenso können Bills für die königliche Bestätigung reservirt werden, über welche binnen zwei Jahren „*the Queen in council*“ d. h. das englische Cabinet sich zu entscheiden hat.[10]) Die einzelnen Provinzen, an deren Spitze je ein vom Generalgouverneur ernannter Lieutenant - Governor steht, haben wiederum eigene Legislaturen, welche nicht nur einen selbständigen Wirkungskreis besitzen, sondern auch das Recht haben, gewisse Acte des Centralparlamentes zu genehmigen oder zu verwerfen.[11])

---

[5]) *British North America* Art. IV, Art. 17: „*There shall be One Parliament for Canada consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.*“

[6]) Auch die Bestimmung des Regierungssitzes ist der Königin vorbehalten (gegenwärtig Ottawa, „*until the Queen otherwise directs*“ Art. 116).

[7]) Art. 91 n. 7. Der militärische Oberbefehl jedoch gebührt der Königin, vgl. Art. 15.

[8]) Art. 55.

[9]) Art. 56.

[10]) Art. 57.

[11]) Art. 92.

Aehnliche Organisationen wie Canada besitzen auch viele andere englische Colonien.[12]) Die Stellung derselben ist eine derartige, dass einer der grössten Kenner des englischen Staatsrechts sie nicht als Theile des britischen Reiches, sondern als Staaten auffassen will, die in einem Bundesverhältnisse zu England stehen.[13]) Und doch ist diese Auffassung juristisch unmöglich. Durch die Ernennung des Generalgouverneurs, durch das Veto der Krone ist das *jus supremae inspectionis* des britischen Staates über seine Provinz Canada gewahrt. Das englische Parlament hat ferner *de jure* die unbestrittene, wenn auch selten ausgeübte Macht, die canadische Verfassung zu ändern und aufzuheben.[14]) Die Verträge, welche England mit anderen Mächten schliesst, gelten auch für Canada, das kein internationales Rechtssubject ist und trotz seiner losen Verbindung mit dem Mutterlande juristisch doch nur, wie es in der erwähnten Parlamentsacte heisst, als „*a part of the British Empire*"[15]) betrachtet werden muss. Wie weit demnach auch die Selbständigkeit der Colonie bezüglich der Ordnung ihrer Angelegenheiten gehen mag, so erscheint sie doch stets als ein Theil des Mutterlandes und übt alle ihr zustehenden Befugnisse nicht aus eigenem Rechte, sondern im Auftrage der Centralregierung aus.

Die englischen Colonien zeigen das *selfgovernment* auf dem Gipfelpunkt seiner Entwickelung. Die staatliche Controle, welcher jeder Selbstverwaltungskörper unterworfen ist, ist bei ihnen in den meisten Fällen zur blossen Möglichkeit einer Controle geworden. Aber sie lehren gerade

---

[12]) Vgl. Loehnis, Die europ. Colonien 1881, S. 28 ff.

[13]) Erskine May, l. c. III. p. 374. Auch J. St. Mill, l. c. ch. XVIII.

[14]) Allerdings wurde die Einmischung des englischen Parlaments in die dem Wirkungskreis eines Colonialparlaments angehörigen Angelegenheiten als unconstitutionell bezeichnet, vgl. May S. 365; allein das gilt nach englischer Anschauung für jede nicht unumgänglich nothwendige Einmischung des Parlaments in die Befugnisse eines Selbstverwaltungskörpers. In den Jahren 1837 und 1838 hat das englische Parlament die Verfassung von Unter-Canada suspendirt, May l. c. Trotzdem Canada nach 17 et 18 Vict. c. 118 bereits befugt war, seine Verfassung selbständig abzuändern, ist die neue Verfassung von 1867 nicht als canadisches Gesetz, sondern als englische Parlamentsacte erlassen worden.

[15]) Art. 132.

dadurch, dass auch die entwickeltste Selbstverwaltung das einheitliche Gefüge eines Staates nicht zu zerreissen vermag. Das britische Reich ist daher ein Einheitsstaat und keine Staatenverbindung.

II.

Die Incorporation.

(Vollkommene Union, Fusion, Annexion.)

1. Mehrere Staaten können derartig mit einander in Verbindung treten, dass entweder der eine dem anderen vollkommen unterworfen wird, d. h. dass seine Souveränetät auf den anderen übergeht, oder die Vereinigung vollzieht sich in der Form, dass jeder der betheiligten Staaten als solcher untergeht und ein völlig neuer Staat an ihrer Stelle entsteht. Der erste Fall gehört wesentlich der Periode der Staatenbildung und -Umbildung durch dynastische Politik an, während der zweite Fall, wenige Ausnahmen abgerechnet, erst in der neuesten Geschichte, in der Periode nationaler Staatenbildung auftritt. Hier ist eigentlich keine Union der Staaten, sondern eine vollständige staatliche Neubildung vorhanden, welche nicht als Rechtsfortsetzer, sondern vielmehr als Rechtsnachfolger der vormaligen Staaten erscheint. Diese nationale Staatenbildung, welche an Stelle staatsrechtlich unverbundener Staaten den einheitlichen oder föderativen Bau des nationalen Staates setzt, wird bei der Lehre vom Bundesstaat eingehend erörtert werden. Hier wenden wir uns dem ersten Falle, der Einverleibung eines Staates in den anderen zu.

2. Das ältere Staatsrecht pflegte an die Lehre von der Incorporation eine Fülle von scholastischen Unterschieden zu knüpfen, welche zum Theile dem Kirchenrecht und zwar den Sätzen über die Vereinigung von Bisthümern entnommen waren. Man sprach — und es wird selbst heute noch nachgesprochen — von *unio per suppressionem, per confusionem, per novationem*, von *unio realis aequali jure, inaequali jure* und *incorporativa*, von *incorporatio plena* und *minus plena*.

So lange die Idee des modernen Staates noch nicht

durchgedrungen war, hatten die Distinctionen von Unionen nach gleichem und ungleichem Rechte, von vollständiger und unvollständiger Incorporation eine gewisse Berechtigung. Im patrimonialen und feudalen Staate werden auch die öffentlich-rechtlichen Berechtigungen nach Analogie der Privatrechte als vom Staate unabhängig aufgefasst und die den ständischen Corporationen nach der Einverleibung belassenen Rechte erscheinen demnach als selbständige, von der neuen Staatsgewalt nicht abgeleitete Befugnisse. Im modernen Staate erscheint jedoch alle öffentlich-rechtliche Macht vom Staate abgeleitet, und daher lassen sich keine verschiedenen Arten der Incorporation juristisch unterscheiden, so vielgestaltig auch der historische Vorgang der Vereinigung, sowie die politische Stellung des incorporirten Landes zu der neuen Staatsgewalt sein kann. Dadurch, dass ein Staat in einen anderen aufgeht, verliert er seine staatliche Qualität vollkommen. Wenn er trotzdem nicht in derselben Weise wie die anderen Provinzen des Staates, dem er nun angehört, regiert wird, indem seine Institutionen in historischem Zusammenhange mit den früher von ihm besessenen stehen, so ist dies juristisch nur als ihm von der neuen Staatsgewalt anerkanntes und verliehenes Recht zu betrachten, als eine weitgehende Autonomie und Selbstverwaltung, welche aber rechtlich, wenn auch nicht historisch als etwas wesentlich Neues angesehen werden muss. Selbst wenn ein Staat sich vertragsmässig einem anderen unter der Bedingung unterwürfe, dass ihm ein gewisses Mass von Selbständigkeit garantirt bliebe, so ist die Gewährung desselben einseitiger Staatsact und nicht etwa Vertragserfüllung, da, wie oben bereits erwähnt wurde, durch die in Folge der Ausführung des Vertrages vollzogene Unterwerfung das eine der contrahirenden Subjecte verschwunden, und daher Niemand mehr vorhanden ist, dem ein Recht aus dem Vertrage zustünde. Wohl ist es möglich, dass ein Staat einer dritten Macht verspricht, in dem incorporirten Lande die alten Institutionen fortbestehen zu lassen oder neue zu gewähren, aber daraus entspringt nur eine völkerrechtliche Verpflichtung gegen den dritten, nicht aber gegen den incorporirten Staat. [1])

---

[1]) Vgl. Bluntschli, Mod. Völkerr. Art. 53.

Die Unterscheidung von Unionen nach gleichem und ungleichem Rechte und von unvollständigen Incorporationen — soweit darunter die Fälle begriffen werden, in denen ein Staat seine Souveränetät an einen anderen verliert [2]) — ist daher staatsrechtlich vollkommen unbrauchbar. Ein einem anderen incorporirter Staat ist Theil des letzteren, möge ihm noch so grosse Autonomie und Selbstverwaltung zustehen oder mag er als abhängiges Nebenland behandelt werden. Weder die Fortdauer des Namens des incorporirten Staates, noch der Umstand, dass die Incorporation ihre Wirkung auf die Institutionen des Gesammtstaates äussert, kann an dieser Thatsache etwas ändern. Schottland ist durch die Union von 1707, Irland durch die von 1800 dem englischen Staate incorporirt worden; in der Zusammensetzung des englischen Parlaments kommt diese Union dauernd zum Ausdruck, sowie in dem Namen des Reiches: Grossbritannien und Irland. Nichtsdestoweniger ist England ein Einheitsstaat und Schottland und Irland sind staatsrechtlich nur Provinzen des Reiches.

Für die Unionen, bei welchen den neu aufgenommenen Provinzen eine relativ grosse Selbständigkeit gelassen wird, hat Russland in der neuesten Zeit zwei in vieler Hinsicht interessante Beispiele geboten.

3. Durch das Manifest des Kaisers Alexander I. vom 20. März 1808 wurde das im Kriege mit Schweden eroberte Grossfürstenthum Finnland auf immer dem russischen Reiche einverleibt. [3]) Im Frieden von Friedrichshamm vom 5./16. September 1809 trat Schweden Finnland förmlich an Russland *„en toute proprieté et souveraineté“* ab, bedang sich jedoch aus, dass dem Lande seine alte Verfassung belassen werden solle. [4]) In der That wurde die finnländische Verfassung von 1772 und 1789 von Russland bestätigt, und bis auf den heutigen Tag besitzt Finnland eine selbständige Stellung gegen-

---

[2]) Wie es mit der *unio realis aequali jure* bei Pütter, Beyträge S. 23 und zum Theil auch noch bei Klüber, *Droit des gens* §. 27 und öffentl. Recht der deutschen Bundesstaaten §. 81 der Fall ist, wie manche seiner Beispiele zeigen.

[3]) „Diese durch Unsere Waffen eroberte Provinz vereinigen Wir heute auf immer mit dem Russischen Reiche.“ Martens, Supplément V, p. 20.

[4]) Vgl. Art. IV u. VI, Martens l. c. p. 23, 24.

über den anderen russischen Provinzen. Dem vom Kaiser ernannten Generalgouverneur steht ein aus zwanzig Finnländern ernannter Senat zur Seite, das Land hat eigene Stände, welche in Helsingfors im Jahre 1863 vom Kaiser selbst eröffnet wurden; die Verfassung Finnlands ist jüngst von Alexander III. unmittelbar nach seiner Thronbesteigung beschworen worden. Die finnländischen Angelegenheiten werden in letzter Instanz an einen eigenen Minister-Staatssecretär in Petersburg gebracht.

Finnland ist daher bezüglich seiner Organisation und Verwaltung in einer Weise selbständig, wie keine andere Provinz Russlands. Aber trotzdem ist es nur eine Provinz des russischen Reiches und nicht etwa ein eigener, zu Russland im Verhältniss der Real- [5]) oder gar der Personalunion [6]) stehender Staat. Denn durch die Eroberung eines Staates oder eines Theiles desselben wird die bisher dort herrschende Staatsgewalt total vernichtet, und es tritt die des neuen an die Stelle, in diesem Falle also an Stelle der schwedischen die russische. Es ist eine Frage der Staatsklugheit, auf welche Weise die neu erworbenen Gebietstheile zu regieren, ob ihre alten Institutionen ganz oder zum Theil zu erhalten sind. Aber an der juristischen Thatsache, dass eroberte Gebiete Theile des erobernden Staates sind, ändert die Gewährung oder Belassung einer gewissen Selbständigkeit selbst dann nichts, wenn sie dem abtretenden oder einem dritten Staate versprochen wurde.

4. Das andere Beispiel einer relativ selbständigen Stellung eines incorporirten Staates bietet Polen von 1815 bis 1832. Eine oberflächliche Betrachtung Polens in diesem Zeitraum kann leicht zu dem Glauben verleiten, Polen sei damals ein eigenberechtigter Staat gewesen, der mit Russland nur durch die Person des Souveräns und gewisse gemeinsame Institutionen verbunden war, und in der That nimmt die Mehrzahl der Publicisten an, dass Polen und Russland

---

[5]) Geffcken zu Heffter §. 20 n. 3.

[6]) Gothaer genealogisches Taschenbuch 1881 S. 915, Brachelli, Statistische Skizze der Europ. Staaten, 1874, S. 115.

auf Grund der Wiener Congressacte in Realunion gestanden, und dass demnach die Staatspersönlichkeit Polens nicht in Russland aufgegangen sei. Schon Wheaton indess hat bemerkt, dass die Union Polens mit Russland *„d'une nature plus irregulière"* sei, und handelt sie im Anhang zu der Definition der Incorporation ab [7]), ebenso bezeichnet sie Phillimore als eine Union *„of an wholly anomalous kind"* [8]), Calvo erklärt Polen als *„annexé à la Russie"* [9]) und Pözl hat wenigstens die Zulässigkeit der Einreihung des Verhältnisses Polen-Russland unter die Realunionen bezweifelt. [10])

Eine eingehende, nicht mit allgemeinen, vorgefassten Begriffen arbeitende, sondern den Einzelfall gemäss seiner individuellen Beschaffenheit beurtheilende Untersuchung muss zu dem Resultate kommen, dass Polen durch die Wiener Congressacte seine staatliche Existenz nicht beibehalten hatte. Das Herzogthum Warschau wurde gemäss Art. I des Schlussactes des Wiener Congresses mit dem Kaiserthum Russland vereinigt. Der Kaiser von Russland versprach darin den anderen contrahirenden Mächten, dem Lande eine gesonderte Verwaltung zu Theil werden zu lassen [11]) und neben seinen anderen Titeln auch den eines Königs von Polen anzunehmen. Zugleich werden den Polen sowohl Russlands als Oesterreichs und Preussens versprochen: *Une représentation et des institutions, reglès d'après le mode d'existence politique que chacun des gouvernements auxquels ils appartiennent jugera utile et convenable de leur accorder."* Die Verpflichtung Russlands bezüglich Polens war daher juristisch keine andere als die bezüglich der Aufrechterhaltung der finnländischen Verfassung gemäss des

[7]) Éléments I., p. 53.

[8]) Vol. I., p. 89.

[9]) §. 48 p. 151, wo auch das Verhältniss als *„union par incorporation"* bezeichnet wird, übereinstimmend mit dem officiellen Ausdruck in § 1 der polnischen Verfassung: „Das Königreich Polen ist auf ewig dem russischen Kaiserreich einverleibt." S. Pölitz, Europ. Constitutionen Bd. 3, S. 24.

[10]) Staatswörterbuch s. v. Union, Bd. X, S. 673.

[11]) *„cet État, jouissant d'une administration distincte"*. Vgl. den russischen Entwurf bei Klüber, Acten des Wiener Congresses Bd. VI, S. 74: *„Le reste du Duché de Varsovie est dévolu à la Couronne de Russie, comme état uni, auquel Sa Majesté Impériale se reserve de donner une constitution nationale et l'extension des limites, quelle jugera convenable."*

Friedrichshammer Friedens: sie war eine Verpflichtung gegenüber Dritten. Aber die Lage Polens war schlimmer als die Finnlands. Dieses erfreute sich bereits einer Verfassung, welche von Russland nur bestätigt zu werden brauchte. In Polen jedoch sollte eine neue Verfassung von dem neuen Herrscher gegeben werden, bezüglich welcher nur einige allgemeine Sätze vieldeutigen Inhalts völkerrechtlich stipulirt waren. Polen war also durch den Wiener Congress der vollen Souveränetät Russlands unterworfen worden, welches sich in Ausübung derselben gewisse Selbstbeschränkungen aufzuerlegen versprach. In der That tritt Alexander I. am 20. Juni 1815 die Herrschaft über Polen an und verspricht in dem Manifeste von diesem Datum dem Lande eine Verfassung zu geben, welches Versprechen er am 25. December 1815 einlöst.

Die Verleihung der Verfassung an Polen, wodurch dieses als Königreich mit sehr weitgehender Selbständigkeit erklärt wird, ist daher ein einseitiger Act der russischen Krone gewesen. Nun kann eine Realunion zwischen zwei Staaten, wie unten eingehender dargelegt werden wird, nie durch einseitigen Act eines Staates entstehen, sondern es ist hiezu immer der übereinstimmende Wille der zu unirenden Staaten nothwendig. Da Polen ungefragt und sehr gegen den Willen der Nation dem russischen Reiche einverleibt wurde, so kann nicht behauptet werden, dass Polen durch die ihm octroyirte Verfassung, deren Wortlaut stellenweise allerdings zu einer solchen Ansicht Anlass geben könnte [12]), einen Unionspact mit Russland geschlossen und demgemäss als souveräner Staat fortbestanden habe.

Polen nahm vielmehr Russland gegenüber genau dieselbe Stellung ein, die eine der mit umfassendem *selfgovernment* ausgerüsteten Colonien England gegenüber einnimmt. Man vergleiche die rechtliche Natur der polnischen Verfassung mit der canadischen und man wird finden, dass ein wesentlicher Unterschied in der Stellung beider Länder zum Hauptlande nicht vorhanden ist. Der Kaiser von Russland hatte sich als König von Polen vieler Rechte begeben, welche ihm als abso-

---

[12]) z. B. §§. 8, 9.

lutem Herrscher zustanden; genau so hat das englische Parlament seine *in thesi* unbegrenzte Machtfülle dem canadischen Parlamente abgetreten. Und so wie das englische Parlament, trotz Errichtung der canadischen Verfassung und trotz des Canada gemäss derselben zustehenden Rechtes der selbständigen Verfassungsänderung kraft seiner Machtvollkommenheit formell das Recht hat, die Verfassung der Colonie zu ändern und aufzuheben, so hatte auch der unbeschränkte Czar staatsrechtlich — wenn auch nicht völkerrechtlich — gewiss das Recht, die polnische Verfassung nach Belieben zu ändern, trotz aller Versicherungen, die in derselben niedergelegt waren, und es ist bekannt, in welcher Weise von diesem Rechte mit Verletzung der Wiener Congressacte Gebrauch gemacht worden ist.

Es ist eben unmöglich, dass ein absoluter Herrscher, sei es nun ein unbeschränkter Monarch oder ein Parlament in Bezug auf Nebenländer, die in ihm nicht vertreten sind, einem Theile seines Herrschaftsbereiches eine ihn unwiderruflich beschränkende Verfassung gibt. Immer ist da eben noch der absolute Herrscher vorhanden, der über dem auf einem bestimmten Gebiete beschränkten steht, und der absolute Herr kann den beschränkten jederzeit seines Wortes kraft seiner höheren Macht entbinden. Der König von Polen war ein Geschöpf des Kaisers von Russland und die Bande, welche dieser dem ersteren auferlegt hatte, konnte er jederzeit wieder lösen. Es ist möglich, dass ein über zwei durch Personal- oder Realunion vereinigte Staaten regierender Monarch in dem einen Staate absolut herrscht, in dem anderen hingegen ständisch oder constitutionell beschränkt ist. Aber dass ein Herrscher innerhalb eines Reiches zugleich absolut und constitutionell regieren könne, ist nicht nur auf die Dauer politisch zweifelhaft, sondern auch rechtlich undenkbar. Die scheinbare Constitution für einen Theil des Staates ist da weiter nichts als ihm *precario* gemachte Zugeständnisse, deren Zurücknahme jeden Augenblick erfolgen kann. Treffend bemerkt Beach Lawrence, dass die Linie, welche Polen von Russland trennen sollte, imaginär war.[18])

---

[18]) Commentaire t. I, p. 305.

Polen bildete daher bereits 1815 einen Theil des russischen Reiches, trotz des Königs von Polen, trotz des gesetzgebenden Körpers, trotz des eigenen Ministeriums und der eigenen Armee, trotz der ausschliesslichen Zulassung der Polen zu öffentlichen Aemtern, so gut als Canada, Neu-Süd-Wales, Jamaica, Capland u. s. w. Theile des britischen Reiches sind, trotz ihrer Parlamente, trotz ihres *privy council*, trotz eigener Armee und Flotte, trotz des Rechtes der Verfassungsänderung, trotzdem zu manchen Aemtern nur Einheimische zugelassen werden dürfen.

Also selbst in dem Falle, dass ein Staat dritten Mächten verspricht, einem ihm einzuverleibenden Staate oder Theile eines Staates eine gewisse Selbständigkeit zu gewähren, wird die staatliche Existenz des incorporirten Landes nicht gerettet. Hier fällt juristische und politische Erkenntniss zusammen. Denn wo immer unter solchen Bedingungen ein Staat einem anderen incorporirt wurde, da hat der einverleibte Staat niemals auf die Dauer ein Leben geführt, das den Charakter einer Provinzialexistenz überschritt.[14])

5. Die Bezeichnungen einer Realunion nach gleichem und ungleichem Rechte für Fälle der Incorporation haben für den modernen Staat nur den Werth eines ungenauen Ausdruckes für die historische Thatsache, dass ehemalig völlig getrennte Staaten insofern noch fortexistiren, als der neue Einheitsstaat den früher selbständigen Gliedern ein weitgehendes Gebiet der Autonomie und Selbstverwaltung belassen, beziehentlich gegeben hat, so dass er als mehr oder minder decentralisirter Einheitsstaat erscheint. Aber juristisch ist die Thatsache irrelevant. Für die rechtliche Beurtheilung ist es ent-

---

[14]) Andere Fälle dieser Art sind die Einverleibung der Ostseeprovinzen in Russland im Nystädter Frieden (1721), in welchem Schweden versprochen wurde, die alten Institutionen fortbestehen zu lassen, Art. IX u. X, Ghillany, Diplomatisches Handbuch I, S. 158; dann die Vereinigung Genuas mit Sardinien gemäss Art. 86—88 der *Acte final du congrès de Vienne*. Nach Art. 88 wurden nämlich die Genua im *Annexe de l'Article IV du traité du 20 mai 1815 entre l'Autriche et le roi de Sardaigne* zugestandenen Rechte als Bedingungen der Union erklärt. Vgl. die bei Wheaton, Éléments t. II. p. 271 u. 356 abgedruckten Actenstücke. Klüber, *Droit des gens § 27 note e* bezeichnet diese Vereinigung als *unio realis aequalis perpetua*.

scheidend, dass der betreffende Staat in seiner gegenwärtigen Existenz keine Theile besitzt, denen staatliche Macht in der Art zusteht, dass sie der Oberaufsicht der souveränen Staatsgewalt entzogen sind, dass sie daher nicht als selbständige Subjecte von Hoheitsrechten erscheinen.[16])

Das hervorragendste Beispiel eines solchen, aus ursprünglich distincten Theilen zusammengewachsenen, nunmehr einen decentralisirten Einheitsstaat repräsentirenden Staats-

---

[16]) Ulbrich, Die rechtliche Natur der österreichisch-ungarischen Monarchie, Prag 1879, S. 9 und Lehrbuch des österreichischen Staatsrechtes, 1. Lieferung, Berlin 1882, S. 31 sucht den Begriff der *Unio realis inaequalis* insofern aufrecht zu erhalten, als darunter das Verhältniss eines oberherrlichen Hauptstaates gegenüber einem nebenstaatlichen Annex bezeichnet werden soll. Allein Nebenland und Hauptland sind keine juristischen Begriffe, sondern politische Bezeichnungen; einen rechtlichen Unterschied zwischen Nebenland und Provinz anzugeben ist unmöglich; s. oben S. 63. Hat das „Nebenland" hingegen selbständige Hoheitsrechte, dann ist die Verbindung mit dem Hauptlande je nach ihrem specifischen Charakter eine staatenstaatliche oder bundesstaatliche. Als Beispiel einer solchen *unio realis inaequalis* werden die *partes adnexae* des Königreichs Ungarn: Croatien und Slavonien in ihrem Verhältnisse zum Hauptland angeführt, rechtl. Natur S. 66. Aber Ungarn und Croatien-Slavonien bilden gemäss §. 1 des XXX. ungarischen Gesetzartikels von 1868 eine und dieselbe staatliche Gemeinschaft, der König von Ungarn wird mittelst eines und desselben Krönungsactes zum König aller Länder der Stefanskrone gekrönt (§. 2), Croatien und Slavonien nehmen durch ihre in den ungarischen Reichstag entsendeten Abgeordneten an der Bildung des ungarischen Staatswillens theil, die autonomen Angelegenheiten beider Länder stehen insofern unter der Controle des ungarischen Staates, als ein dem ungarischen Reichstage verantwortlicher Minister für Croatien, Slavonien und Dalmatien Sitz und Stimme im ungarischen Ministerium hat (§. 44) und der Chef der croatisch-slavonischen, dem dortigen Landtage verantwortlichen Landesregierung, der Banus, auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung des ungarischen Ministerpräsidenten ernannt wird (§. 51). Zufolge dieser Bestimmungen ist Croatien und Slavonien staatsrechtlich nichts anderes als eine, wenn auch mit sehr weitgehender und überdies nur mit seiner Einwilligung (§. 70) abzuändernder Autonomie ausgerüstete ungarische Provinz, aber in keiner Hinsicht ein Staat, der vor allem einen eigenen Staatswillen muss aufweisen können. Daher ist auch die von Bidermann, *Legislation autonome de la Croatie*, Gand 1876, p. 20 aufgestellte Behauptung, Ungarn-Croatien sei ein Bundesstaat, unhaltbar. Allerdings ist die historische Individualität des Landes in vielen Punkten bewahrt, aber das hindert nicht, dass rechtlich Ungarn in seinem Verhältnisse zu Croatien und Slavonien als ein, wenn auch stark decentralisirter Einheitsstaat erscheint.

körpers ist Oesterreich, oder, wie sein officieller Titel lautet: die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. Gemäss der Verfassung vom 21. December 1867 bildet die Gesammtheit der österreichischen Kronländer einen Einheitsstaat mit einem rechtlich einheitlichen und nicht etwa die Summe der Landesfürsten repräsentirenden Kaiser als Träger der Staatsgewalt und einem einheitlichen österreichischen Staatsbürgerrecht. Den einzelnen Ländern ist aber ein ausgedehnter Wirkungskreis eingeräumt. Für wichtige Gebiete staatlicher Thätigkeiten wird der Gesetzesinhalt nicht von dem Reichsrathe, sondern von den Landtagen der einzelnen Länder festgestellt, die Länder sind selbständige Finanzkörper und besitzen ein ausgedehntes Gebiet der Selbstverwaltung.[16]) Aber alle diese Functionen werden von den Ländern nicht aus eigenem Rechte, sondern als Organe und unter steter Controle des Reiches ausgeübt. Die Landesgesetze werden von Reichswegen von dem Kaiser — nicht von dem Landesherrn — unter Gegenzeichnung des nur dem Reichsrathe verantwortlichen österreichischen Ministers sanctionirt. Die Verhandlungen der Landtage, deren Präsident, zugleich Vorsitzender des executiven Ausschusses der Landtage, des Landesausschusses, von der Reichsgewalt ernannt wird, stehen unter der kaiserlichen Oberaufsicht[17]), Beschlüsse des Landesausschusses können vom Kaiser aufgehoben werden[18]), die Reichsgewalt kann jeden Landtag auflösen[19]), sowie durch Reichsgesetz die Competenz der Länder verändert werden kann. So sind durch das Gesetz vom 2. April 1873 die directen Reichsrathswahlen eingeführt und damit den Landtagen das ihnen früher gemäss §. 16 der Landesordnung zustehende Recht entzogen worden, aus ihrer Mitte die Abgeordneten in den Reichsrath zu entsenden. Von einer staatlichen Existenz der Kronländer, von einer föderativen Gestaltung des Reiches oder gar von einer Realunion zwischen den Ländern in dem wissenschaftlich allein haltbaren Sinne des

---

[16]) Vgl. Ulbrich, Rechtliche Natur S. 62 ff.

[17]) §. 40 der Landesordnungen.

[18]) §. 42 L. O.

[19]) §. 10 L. O.

Wortes, der fortdauernde Souveränetät der Staaten in der Vereinigung voraussetzt, kann demnach keine Rede sein.[20]

6. Um zu resumiren: Staaten oder Theile derselben, welche einem anderen einverleibt werden, verlieren ihre staatliche Qualität vollständig, was immer für eine Stellung sie in dem neuen Staatsorganismus einnehmen mögen. Die ihnen etwa verbliebene Selbständigkeit ist staatsrechtlich als eine neue Schöpfung aufzufassen, als ihnen von der jetzt über sie herrschenden Staatsgewalt gewährte Autonomie und Selbstverwaltung. Da sie als Staaten untergegangen, vernichtet sind, so kann ein rechtlicher Zusammenhang zwischen ihren Institutionen und den früher besessenen trotz etwaiger historischer Continuität nicht behauptet werden. Auch bei der weitgehendsten Selbständigkeit, die ihnen zukommen mag, gewinnen sie dennoch die staatliche Qualität nicht wieder, weil sie überall der Oberaufsicht des herrschenden Staates unterworfen und daher bestenfalls Selbstverwaltungskörper, nicht aber Subjecte von staatlichen Hoheitsrechten sind.

Es ist demnach nur der Act der Einverleibung, der juristisch interessant ist. Der einverleibte Staat ist Provinz geworden, von einer Staatenverbindung im juristischen Sinne kann hier also nicht gesprochen werden, da ein rechtlicher Unterschied zwischen dem ursprünglichen Einheitsstaate und dem auf dem Wege der Incorporationen entstandenen nicht existirt.

Was nun den Act der Incorporirung anbelangt, so ist er, soferne er überhaupt ein rechtmässiger ist, stets völkerrechtlicher Natur, da es sich um die Einigung bisher getrennter Staaten oder doch eines Staates mit einem ihm bisher fremden

---

[20]) Immer und immer wieder wird von nichtösterreichischen Schriftstellern Oesterreich als eine Realunion der einzelnen Kronländer bezeichnet. Bei Bluntschli, Mod. Völkerrecht Art. 75 Anm. 2 hat dies insofern eine Berechtigung, als dieser Autor unter Realunion vorwiegend den aus distincten Theilen zusammengewachsenen, in der Decentralisation der Gesetzgebung und Verwaltung noch das vormalige Gefüge aufweisenden Einheitsstaat versteht; ebenso Calvo I, §. 46 p. 150. Unklar ist hingegen die Ansicht Geffcken's zu Heffter, §. 20, Anm. 3. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes S. 41 Note 35 scheint den österr. Kronländern den Staatscharakter zuzuschreiben.

Theile eines anderen Staates handelt. Durch den völkerrechtlichen Act wird ein staatsrechtliches Verhältniss begründet.

7. Die Entstehungsarten der vollkommenen Union sind folgende:

1. Cession eines Theiles des Staatsgebietes von einem Staat an den anderen, sei es im freundschaftlichen Wege oder als Inhalt eines Friedensvertrages. Diese Entstehungsart ist die gegenwärtig und wohl auch zukünftig häufigste.

2. Debellatio, vollständige Niederwerfung des bekriegten Staates, Vernichtung seiner politischen Existenz und einseitige Aufnahme in den Staatsorganismus des Siegers. Die wichtigsten Beispiele der neuesten Geschichte hiefür sind die Einverleibungen Hannovers, Hessen-Kassels, Nassaus und Frankfurts im Jahre 1866. Mit dem Ausbau des modernen Staatensystems dürfte dieser Erwerbungsart, für Europa wenigstens, ein Ziel gesteckt sein.[21])

3. Freiwillige Unterwerfung eines Staates unter einen anderen, z. B. die vertragsmässige Unterwerfung Genf unter die französische Republik 1798, die Union Irlands und Englands 1800, der freiwillige Eintritt der jonischen Inseln in den griechischen Staat 1864, die Einverleibung Lauenburgs in Preussen 1876 durch den freien, in Form des Gesetzes erklärten Willen des incorporirten Landes.

4. Einseitige Besitzergreifung eines fremden Territoriums ohne vorhergehenden Kriegszustand, ein Fall, dessen rechtliche Zulässigkeit zum mindesten zweifelhaft ist. Am ehesten gerechtfertigt ist die Besitzergreifung eines uncivilisirten Landes durch einen Culturstaat, also viele der Erwerbungen der Seemächte im ostasiatisch-australischen Archipel, oder die Unterwerfung der von Indianern besetzten Gebiete unter die Oberhoheit der nordamerikanischen Union u. s. w. Hier ist zu beachten, dass das internationale Recht als ein Recht zwischen Gleichen wesentlich geknüpft ist an die Voraussetzung, dass eine Gleichheit der natürlichen Bedingungen der durch das gemeinsame Völkerrecht verbundenen Nationen stattfindet, also vor Allem gleiche Entwickelungsfähigkeit zur Civilisation. Wo diese mangelt, mag die Unterwerfung eines

---

[21]) Vgl. F. Störk, Option und Plebiscit 1879, S. 75 ff.

ein embryonisches Staatswesen tragenden Gebietes unter die Herrschaft eines seiner Culturaufgaben bewussten Staates als eine nicht unrechtmässige bezeichnet werden. Viel weniger eine Rechtshandlung, als ein später durch stillschweigende oder ausdrückliche Anerkennung rechtsbeständig gewordenes Factum ist es, wenn aus politischen Gründen ein Staat einen anderen sich einverleibt, wie z. B. Oesterreich 1846 mit Krakau im Einverständniss mit den beiden anderen protegirenden Mächten des bisherigen Freistaates verfuhr. Die Bedrohung Oesterreichs, so wie auch Preussens und Russlands durch die polnische Insurrection mochten die Annexion Krakau's als eine für die Sicherheit der drei Mächte nothwendige Massregel erscheinen lassen[22]), wenn sie auch gewiss gegen den Wortlaut und den Geist der Verträge von 1815 war, und wenn auch zu der von den drei Mächten prätendirten Behandlung Krakau's nach Kriegsrecht, als eroberter Staat[23]) nach den factisch obwaltenden Verhältnissen kein genügender Rechtsgrund vorhanden war.

Die Geschichte früherer Jahrhunderte hat indess eine Reihe von einseitigen Einverleibungen aufzuweisen, welche nicht wie das Schicksal Krakau's durch den Hinweis auf eine Art internationalen Nothrechtes gerechtfertigt werden können, sondern die traurige Folge nackter Ländergier waren, die aber später durch internationale Acte als rechtlicher Besitzstand des annectirenden Staates anerkannt wurden. Hierher gehören vor Allem die Reunionen Ludwig XIV., welchen erst später im Ryswicker Frieden die völkerrechtliche Anerkennung nachfolgte. Die Theilung Polens bildet ebenfalls ein hervorragendes Beispiel von durch einseitigen Staatsact erfolgenden Incorporationen dar, denen die rechtliche Sanction durch allgemeine internationale Anerkennung erst in einem späteren Zeitraum zu Theil wurde. Auch die Mediatisirung deutscher Reichsstände durch die Rheinbundsacte 1806 war eine solche Gewaltthat, welche aber im Wiener Congresse zu einer der Grundlagen

---

[22]) Vgl. das Besitzergreifungspatent des Kaisers von Oesterreich vom 11. November 1846 und die Erklärung der Höfe von Wien, Berlin und Petersburg über die Einverleibung Krakau's: Ghillany I. S. 255 ff.

[23]) Martens, Nouveau Recueil général t. IX p. 376; vgl. Beach Lawrence I, p. 229.

des allgemein anerkannten Territorialbesitzes der deutschen Fürsten gemacht wurde. Diese letztere Art von Annexionen dürfte wohl der Vergangenheit angehören, wenigstens für das christliche Staatensystem, in welchem der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechtes der Völker immer mehr und mehr zur Anerkennung gelangt, und nur der offene, ehrliche Kampf, der Krieg über die unvereinbaren Ansprüche der Nationen gegeneinander entscheidet, aber ein Staat nicht der blossen Willkür anderer ausgesetzt werden darf.

3. Allmäliges Ineinswachsen verschiedener Staaten im Laufe der Geschichte. Die Bildung der Staaten ist vor Allem abhängig von der Gemeinsamkeit der höchsten Lebensinteressen der ein bestimmtes Gebiet bewohnenden Bevölkerung. Diese Gemeinsamkeit ist theils ursprünglich gegeben durch gemeinsame Stammesart, gemeinsame Sprache, gemeinsame ökonomische Interessen, durch den Charakter und die geographische Lage des Territoriums; theils historisch entwickelt durch gemeinsame Schicksale. Wenn daher in einem durch solche Bande zusammengehaltenen Kreise von Völkerschaften verschiedene Staaten bestanden, so konnte es bei dem unentwickelten Staatsorganismus früherer Zeiten leicht geschehen, dass sie nach und nach zu einem Einheitsstaat zusammenschmolzen. Der erste Anstoss geschah dadurch, dass diese Länder Einer Dynastie unterstellt wurden, so dass sie von nun an gemeinsame politische Schicksale erfahren mussten. Auf solche Art sind der preussische und der österreichische Staat entstanden.[24]) Da es ein schwerer Verstoss gegen die ersten Grundsätze der Rechtsgeschichte wäre, wenn wir die modernen staatsrechtlichen Begriffe ohne weiters auf die politischen Bildungen einer Geschichtsepoche anwenden wollten, deren Lebensbedingungen von denen der Gegenwart ganz verschieden waren, so lässt sich hier meistens nicht einmal mit Präcision der Uebergang von einem Grad der Vereinigung zum andern feststellen. Da die einzelnen Staaten wesentlich nur in der

---

[24]) Vgl. H. Schulze, Preuss. Staatsrecht I, S. 46 ff.; Bidermann, Die Entwickelung der österr. Gesammtstaatsidee; Ulbrich, Oesterr. Staatsrecht § 8.

Person des Landesherrn handeln und die Stände nicht sowohl öffentlich rechtliche Vertreter des Volkes als vielmehr Corporationen sind, welche dem damaligen Rechtszustand gemäss zwischen öffentlich- und privatrechtlicher Natur schwanken, so sind die meisten Vorgänge der Einigung, so weit ihre staatsrechtliche Seite reicht, eigentlich nur einseitige Acte des gemeinsamen Herrschers, der die verschiedenen Rechtspersönlichkeiten, welche er in sich trägt, zu juristischer Einheit zu verschmelzen sucht. Das geschieht denn hauptsächlich durch die stetige Ausbildung des Aemterorganismus, durch welchen für die verschiedenen Länder gemeinsame oberste Instanzen geschaffen werden, also durch Centralisation der Verwaltung. Die Ideen des fürstlichen Absolutismus, welche das 17. und 18. Jahrhundert beherrschen, leisten der unificirenden Tendenz einen gewichtigen Beistand, so dass die ursprünglich politisch getrennten Länder zuletzt auf Provinzen mit grösserer oder geringerer Selbständigkeit der Verwaltung unter Aufsicht der Centralregierung reducirt sind. Das Stammland des Fürsten bildet in diesem Vereinigungsprocesse den Grundstock, um den sich die übrigen Länder gruppiren und von ihm aus wird dem gesammten neugebildeten Staate der Grundtypus aufgedrückt, wie durch Brandenburg dem preussischen Staate, durch das Erzherzogthum der österreichischen Monarchie.

III.

Die Personalunion.

1. Die Lehre von den s. g. Unionen im engeren Sinne, d. h. von den Vereinigungen mehrerer Staaten unter demselben Herrscher, wird nicht wenig verdunkelt durch die unklare und schwankende Terminologie, in welcher der historische und juristische Gesichtspunkt theils verwechselt, theils mit einander verquickt werden. Die Realunion bedeutet bei vielen Schriftstellern bis auf den heutigen Tag herab den aus ursprünglich staatlich-selbständigen Gliedern gebildeten Einheitsstaat, entweder ausschliesslich oder im Vereine mit dem,

was juristisch allein als eine wahre Staatenunion aufrecht erhalten werden kann. Bei der Begriffsbestimmung der Personalunion hingegen wird noch in der Gegenwart oft nur die äussere Thatsache der Gemeinsamkeit des Herrschers beachtet und auf den Umstand, ob diese Gemeinsamkeit nur historisch oder auch juristisch relevant ist, kein Gewicht gelegt. So wird das Band, welches die Länder Oesterreichs verknüpft, die Verbindung Schottlands mit England, die Vereinigung Schwedens und Norwegens, die Oesterreichs und Ungarns von verschiedenen Autoren mit demselben Namen, nämlich als Realunion bezeichnet, während andererseits Englands und Hannovers ehemalige Vereinigung durch ein und dieselbe Dynastie in Folge eines zufälligen Uebereinstimmens der Successionsgesetze beider Staaten mit dem auf dem Rechtsgrunde der pragmatischen Sanction ruhenden Verhältnisse Ungarns zu den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern von Manchen auf eine Stufe gestellt wird. [1])

Die fortdauernde Confusion in der Terminologie rührt daher, dass Begriffe und Distinctionen, welche dem Staatsrecht einer entschwundenen Epoche angehören, von Vielen kritiklos in die Gegenwart herübergeschleppt werden. Die Unhaltbarkeit der Unterscheidungen von Unionen nach gleichem und ungleichem Rechte für den modernen Staat wurde bereits oben dargelegt. Sowie nun die Lehre von der Incorporation durch Erinnerungen an das Staatsrecht der ständischen, so wird die von der Personalunion noch vielfach durch Erinnerungen an die absolute Monarchie getrübt. Für absolute Monarchien ist es ziemlich gleichgiltig, ob ihre Vereinigung unter Einem Fürsten auf einem Rechtsgrunde beruht oder nicht. Liegt es doch in der absoluten Macht des Herrschers, die zufällige Gemeinschaft in eine rechtliche zu verwandeln! Da gibt es denn nur äussere Unterscheidungszeichen zwischen den Unionen unter Einem Fürsten und zwar gewöhnlich entweder

[1]) In keiner Partie der Lehre von den Staatenverbindungen herrscht eine solche Zerfahrenheit und Oberflächlichkeit, wie in der von den Vereinigungen „*jure imperii*". Einen dankenswerthen literarischen Ueberblick hat F. v. Juraschek, Personal- und Realunion, 1878, S. 1—45 gegeben, indess mit vorwiegender Berücksichtigung der deutschen Literatur.

zeitliche — und so wurden und werden vorübergehende und dauernde Personal-Unionen unterschieden [2]) — oder quantitative, je nachdem nur die Person des Herrschers oder noch staatliche Institutionen gemeinsam sind. [3]) Im letzten Falle pflegt die nur auf der Gemeinsamkeit der Herrscherperson beruhende Union als Personalunion, die weitergehende Gemeinschaft als Realunion bezeichnet zu werden. Die Zahl der nach solchen äusseren Merkmalen möglichen Distinctionen ist eine unbegrenzte.

2. Die Erwägung der juristischen und historischen, auf sachliche Merkmale gestützten Möglichkeiten der Staatenverbindungen ergibt jedoch, dass vier Fälle denkbar sind, welche scharf auseinander gehalten werden müssen. Entweder ist ein Staat aus ursprünglich distincten Theilen zusammengewachsen, so dass eine Vielheit vorhanden war, die Verbindung daher nur mehr ein historisches Factum ist. Das ist der Fall der vollkommenen Union; oder ein Staat besitzt Glieder, welche nichtsouveräne Staaten sind: in diese Kategorie wird z. B. der Bundesstaat einzureihen sein; oder es besteht eine auf gegenseitigem übereinstimmenden Willen beruhende Gemeinschaft: hieher gehört, wie später entwickelt werden wird, die Realunion; oder endlich es besteht kein rechtliches Band zwischen mehreren Staaten, aber der physische Träger der Souveränetät ist beiden durch einen anderen Umstand als gegenseitiges Uebereinkommen gemeinsam, so dass sie factisch den Anblick verbundener Staaten gewähren. Nur dieser letzte Fall ist als Personalunion zu bezeichnen.

---

[2]) Z. B. Klüber, Oeffentl. Recht §. 81; noch Twiss I. p. 46 unterscheidet zeitweilige und permanente Personalunionen, je nachdem die Successionsgesetze in den unirten Ländern identisch sind oder nicht. Auch der Gegensatz der Personal- zur Realunion bei v. Holtzendorff, Encyclopädie S. 790, als der von Rechtswegen löslichen zur rechtlich unlösbaren Verbindung unter einem Herrscher geht von einem zeitlichen Unterscheidungsmerkmal aus.

[3]) Z. B. Pütter, Beyträge I. S. 22; Klüber, Droit des gens §. 27; Bluntschli, Mod. Völkerr. Art. 75, 1. 2. Calvo I, §. 45 S. 149 nimmt überall da eine Personalunion an, wo bei der Gemeinsamkeit der Regenten die Staaten souverän bleiben, daher Schweden-Norwegen und die ehemalige Personalunion Preussen-Neuenburg nach ihm in dieselbe Classe gehören. Ebenso Phillimore I, p. 21; Funck-Brentano et Sorel, Précis p. 39. Halleck p. 68 erklärt die Personalunion für eine Einigung unter demselben Herrscher *„with a perfect equality of rigths“*.

Die Personalunion ist daher keine juristische, sondern eine historisch-politische Staatenverbindung.[4]) Sie ist rechtlich zufällige Gemeinschaft mehrerer Staaten durch die Person des Herrschers[4a]), welcher juristisch so viele Persönlichkeiten enthält, als er Staaten regiert.[5])

In absoluten Monarchien und ständischen, welche dem Fürsten einen breiten Spielraum uneingeschränkter persönlicher Thätigkeit gewähren, kann eine Personalunion bezüglich der dem persönlichen Verfügungsrechte des Fürsten überlassenen Angelegenheiten eine weitgehende factische Gemeinschaft nach sich ziehen, welche nach dem Belieben des Fürsten erweitert oder verengert werden kann, aber natürlich mit dem Aufhören der Personalunion erlischt. Anders in den modernen constitutionellen Monarchien. Hier können nur solche monarchische Institutionen in Folge der Personalunion gemeinsam werden, welche keine staatsrechtliche Natur besitzen, also diejenigen, welche ausschliesslich der Person des Fürsten dienen. So kann der Hofstaat des Monarchen ein gemeinsamer sein, es können auch gemeinsame Orden, die doch in erster

---

[4]) Zachariae I, S. 104; Held, System I, S. 395; Zöpfl I, §. 651; Pözl, Staatswörterbuch s. v. Union X, S. 669; H. Schulze, Einleitung S. 200; G. Meyer, Lehrbuch §. 12; vgl. die Kritik v. Juraschek's §. 4, der S. 70 der Zachariae'schen Definition beipflichtet, trotz der Behauptung jedoch, dass das Ganze der Verbindung mit der Gemeinsamkeit der leiblichen Person des Souveräns erschöpft ist, die Personalunion einer staatsrechtlichen Verbindung ähnlich erklärt, weil das Organ, dessen physische Einheit die Verbindung erzeugt, ein eminent staatsrechtliches ist (als ob der Monarch nicht ebenso ein eminent völkerrechtliches Organ wäre!), und weil sie unmittelbar in den Organismus der Staaten greift und ihn verändert (S. 72). Nach einer Lösung dieses Widerspruches sucht man vergebens.

[4a]) Otto Mejer, Einleitung S. 6 bezeichnet sie treffend als eine historische Thatsache.

[5]) Dem richtigen Begriff der Personalunion ist in vielen Punkten bereits nahe gekommen H. Grotius, De Jure B. a. P. L. I. c. III. 7, 2.: „*Rursum accidit, ut plurium populorum idem sit caput, qui tamen populi singuli perfectum coetum constituunt: neque enim ut in naturali corpore non potest caput unum esse plurium corporum, ita in morali quoque corpore; nam ibi eadem persona diversa ratione considerata caput potest esse plurium ac distinctorum corporum. Cujus rei certum indicium esse potest, quod extincta domo regnatrice imperium ad quemque populorum seorsim revertitur.*

Linie Zeichen persönlicher Gunst des Fürsten sind, gestiftet werden. Aber zu irgend einer Gemeinsamkeit in rein staatlichen Angelegenheiten ist in constitutionellen Monarchien eine in rechtlichen Formen erklärte Uebereinstimmung der persönlich unirten Staaten nothwendig. Jede über die rechtlich zufällige Gemeinsamkeit des Monarchen hinausgehende Gemeinschaft kann da nur in Folge einer wahren, von der Personalunion wohl zu unterscheidenden Staatenverbindung eintreten.[6])

Die Personalunion kann selbstverständlich nur monarchische Staaten umfassen[6a]), und ihre politische Bedeutung liegt in der Thatsache, dass bei dem grossen Einflusse der Person des Souveräns auf die Geschicke einer Monarchie, persönlich unirte Staaten in internationaler Beziehung schwerlich entgegengesetzte Ziele verfolgen werden.[7]) Es ist zwar möglich, dass der eine Staat Krieg führt, während der andere neutral bleibt, aber der Krieg des einen Staates gegen den anderen, der ein feindliches Gegenüberstehen der beiden juristischen Persönlichkeiten innerhalb einer und derselben physischen Person bedingen würde, ist gänzlich ausgeschlossen. Dass bei dieser Gemeinschaft des Monarchen in dem Falle, dass ein grosser Staat mit einem kleinen in Personalunion steht, der letztere politisch seinen Willen selbständig zur Geltung zu bringen meistens verhindert sein wird, ist natürlich, und ebenso ist es wahrscheinlich, dass der Monarch dem einen Lande mehr Sorgfalt zuwenden wird, als dem anderen, zumal, wenn beide nicht räumlich zusammenhängen, also nicht einmal durch die geographische Lage eine gewisse Gemeinsamkeit der Interessen gegeben ist. Wo aber eine dauernde Interessengemeinschaft der beiden Staaten vorhanden

---

[6]) Vgl. v. Juraschek S. 72.

[6a]) England und die Niederlande waren daher unter William III. nicht in Personalunion, wie v. Juraschek S. 70 richtig hervorhebt.

[7]) Deshalb suchte man auch im Interesse des europäischen Gleichgewichtes die Personalunion zwischen Grossmächten zu verhindern. So ist im Utrechter und Wiener (1725) Frieden festgesetzt worden, dass Frankreich und Spanien niemals „*in unam eandemque personam nec in unam eandemque lineam coalescere unirique potest*". Günther II, S. 82.

ist oder durch gemeinsame Schicksale herausgebildet werden kann, da gibt die Existenz einer Personalunion oft den Anlass zu einer wahren Staatenvereinigung oder gar zur völligen Aufnahme des einen Staates in den anderen. So die Union Castiliens und Aragoniens seit Isabella und Ferdinand, die Ungarns mit den österreichischen Erbländern, die Schottlands mit England durch die Stuarts.[8]) Daher ist in manchen Staaten verfassungsmässig dem Monarchen die Annahme einer fremden Krone nur unter beschränkenden Bedingungen gestattet.[9])

3. Die Personalunion entsteht durch das rechtlich zufällige Zusammentreffen von Rechten auf die Trägerschaft verschiedener Souveränetäten in einer und derselben physischen Person, sei es durch Wahl oder Successionsrecht, dauert so lange, als die beiden Berechtigungen parallel gehen, und erlischt durch das rechtliche oder factische Aufhören des Rechtes auf eine der beiden Kronen, sei es in der Person des bisher Berechtigten, sei es durch Wegfall des bisher doppelt berechtigten Subjectes, also durch alle jene Umstände, durch welche das Recht auf die Krone untergeht: durch Tod, Verzicht, Entthronung, Aussterben der Dynastie.[10])

Das rechtliche Verhältniss persönlich unirter Staaten zu einander ist das souveräner Staaten, die in keiner Weise einander verpflichtet sind. Es ist daher jedem die völlige, von dem anderen unbeirrte Möglichkeit der Action gegeben. Nur der Krieg zwischen ihnen ist, wie erwähnt, ausgeschlossen, da das Recht über Krieg und Frieden in der Monarchie dem Fürsten zusteht und dieser daher, um gegen einen seiner Staaten feindlich aufzutreten, sich selbst den Krieg erklären, gegen sich selbst zu Felde ziehen, sich selbst besiegen müsste. Es kann

---

[8]) Indessen sind in der neueren Zeit die Personalunionen theils aufgelöst worden, (Grossbritannien-Hannover, Preussen-Neuenburg, Dänemark-Schleswig-Holstein), theils zeigt sich keine Neigung zur Verschmelzung der Staaten (Holland-Luxemburg).

[9]) Belgische Verf. Art. 62, Preussen Art. 55, Bayern Tit. II §. 6, Sachsen §. 5, Oldenburg Art. 15, Sachsen-Coburg-Gotha §§. 9, 19.

[10]) Detaillirte, aber wenig fruchtbare Erörterung der einzelnen möglichen Fälle bei v. Juraschek S. 74 ff.

allerdings zu heftigen Conflicten zwischen beiden Staaten kommen, die Macht der Umstände mag den Fürsten zwingen, den einen der seiner Herrschaft unterstehenden Staaten zu Gunsten des anderen herabzudrücken und zu schädigen, aber die Forderung, dass er als Herr des einen Staates mit dem anderen Krieg führe, ist von Bluntschli mit vollem Rechte als „unsinnig" bezeichnet worden, wenn er auch an die Möglichkeit einer solchen Forderung glaubt[11]), die aber ein vernünftiger, die realen Verhältnisse würdigender Staatsmann wohl nie erheben wird. Der Krieg zwischen persönlich unirten Staaten wird auf ewig nur in den Collegienheften und Compendien von Professoren des Staatsrechts geführt werden.

---

[11]) Allg. Staatslehre S. 312; vgl. v. Holtzendorff, Encyclopädie S. 938. Nach v. Juraschek S. 82 soll selbst bei verfassungsmässiger Gemeinsamkeit des Herrschers ein Krieg zwischen den so unirten Staaten nicht ausgeschlossen sein!

Zweite Abtheilung.

Verbindungen mit juristischem Charakter.

ERSTER ABSCHNITT.

Nichtorganisirte Verbindungen.

I.

Die Staatengemeinschaft und das Staatensystem.

1. Es ist einer der ersten Grundsätze wissenschaftlicher Forschung, dass ein Object oder eine Erscheinung desto leichter und besser erkannt werden, je mehr man sie isolirt, d. h. sie so betrachtet, als ob keine anderen Gegenstände oder Processe vorhanden wären, deren Einwirkungen Störungen oder Veränderungen in den ersteren hervorrufen können. So haben die Astronomen die Bahnen der Planeten vorerst berechnet, als wenn die durch die Nähe anderer Gestirne hervorgerufenen Perturbationen nicht vorhanden wären, so hat Adam Smith die Wirthschaft betrachtet, als wenn sie sich ausschliesslich unter der Herrschaft des *„selfinterest"*, des Eigennutzes, entwickeln würde.

So richtig vom Standpunkt der Methode dieses Verfahren ist, so wenig können seine Resultate Anspruch auf volle wissenschaftliche Giltigkeit erheben. Die Wissenschaft, welche die gegebene Welt erklären soll, hat in letzter Instanz die Erscheinungen so aufzufassen, wie sie sich in der Wirklichkeit darbieten: durchkreuzt, gehemmt, beeinflusst, verändert durch andere. Thut sie dies nicht, dann stimmt ihre Welt nicht mehr überein mit der realen, und ihre Resultate erhalten dadurch eine hypothetische Giltigkeit, welche doch auch den Phantasien eines Träumers nicht gänzlich mangelt.

Diese Methode der Isolirung des Objects ist vielleicht nirgends länger und consequenter angewendet worden, als in der Staatswissenschaft, so lange, dass für sie die eben erwähnte Gefahr schon oft genug eingetreten ist. Von Plato angefangen bis auf den heutigen Tag hat man — mit wenigen Ausnahmen — den Staat vorerst so betrachtet, wie wenn er allein, der einzige seiner Gattung auf Erden sei; erst wenn das Wesen dieses einzigen Objects constatirt war, blickte man auf die natürliche Vielheit der Staaten und construirte ihre gegenseitigen Verhältnisse auf Grund von Ergebnissen, die aus einseitigen Voraussetzungen gewonnen waren. Da dem Staate Selbstgenugsamkeit zugeschrieben wird, so steht er allen anderen als vollkommen unabhängig gegenüber; er bedarf der anderen nicht; es gibt kein unzerreissbares Band, welches ihn an die anderen kettet. Da in dem isolirten Staate die Staatsgewalt wesentlich nur in ihrer Function als Herrschaft aufgefasst werden kann, und die Rechtsordnung als bewusstes Product des Herrscherwillens angesehen wird, so erscheinen Rechtssätze, welche ein Recht zwischen den Staaten, die Staaten selbst bindend, erzeugen würden, als logisch unmöglich. Sowohl seiner substantiellen als seiner formellen Seite nach erscheint da das Völkerrecht als mit der Natur des Staates in Widerspruch, und ehrliches Leugnen desselben zeigt, wenn man von den angegebenen Voraussetzungen ausgeht, stets von grösserer Achtung vor der Logik, als widerwilliges Anerkennen einer internationalen Rechtsordnung. Autarkie und Souveränetät des Staates — die letztere in dem Sinne einer unverpflichtbaren Gewalt aufgefasst — lassen zwischen Staaten Verbindungen, die rechtlichen Charakter tragen, nicht zu, ja sie widersprechen dem Wesen des Staates.

Solche Consequenzen stehen aber mit den realen Verhältnissen in schroffem Widerspruche. Tagtäglich sehen wir Staaten einander Leistungen versprechen und Versprechen erfüllen, sich zur Erreichung gemeinsamer Zwecke verbinden und Normen für diese Verbindungen festsetzen. Ueber seine Grenzen hinaus schützt der Staat seine Bürger; aus dem fremden Lande zieht er den flüchtigen Verbrecher vor seine

Tribunale; auf fremdem Staatsgebiete übt er Acte der Verwaltung durch seine Consuln aus; mit anderen Staaten stellt er Grundsätze auf für die gleichmässige Behandlung staatlicher Angelegenheiten; das Geld, welches er prägt, wird in anderen Staaten als Münze angenommen; er übt die Polizei aus auf Strömen, die nicht durch seine Fluren ziehen, durchsticht Landengen, die nicht auf seinem Gebiete liegen. Er verbindet sich mit anderen gegen andere; weit davon entfernt, seinen historischen Lauf sich allein vorzuzeichnen, ist er abhängig von den politischen, ökonomischen, socialen Verhältnissen der anderen Staaten. Auf allen Gebieten seines Daseins und Wirkens ist der Einzelstaat bedingt durch die Gesammtheit der anderen.

Die Wissenschaft hat somit nicht nöthig, die Möglichkeit der Staatenverbindungen zu deduciren, denn das hiesse beweisen, was vor Augen liegt. Es ist vielmehr die Sache Jener, welche an der Idee des isolirten Staates festhalten, die Thatsache zu erklären, dass ein grosser Theil des in den Culturstaaten geltenden Rechtes auf Staatenverträgen beruht, dass die Gemeinschaft der Staaten es ist, welche ganzen Gebieten der Verwaltung ihr eigenthümliches Gepräge aufdrückt.

2. Um hier die Wirklichkeit zu erkennen, muss man vor Allem die Fehler bekennen, die man durch Isolirung des Objects begangen hat. Man muss zugeben, dass jener selbstgenugsame und durch keinen Willen verpflichtbare Staat ein Abstractum ist, dass der concrete Staat stets als Mitglied der Staatengemeinschaft erscheint.

Diese Staatengemeinschaft ist eine fundamentale Thatsache der Staatswissenschaft, deren Ignorirung ein tieferes Verständniss der staatlichen Probleme unmöglich macht. Mit ihr ist ein Doppeltes gegeben. Erstens, dass in der Wirklichkeit nie der Staat, sondern immer nur die Staaten vorhanden sind, d. h. dass jeder Staat Einer unter Vielen und daher in seinem Leben wesentlich mitbestimmt ist durch die anderen. Zweitens, dass der Staat die höchste Form der als Herrschaft organisirten menschlichen Gemeinschaft ist, da die Staatengemeinschaft nur eine natürliche Nebenordnung, aber keine organisirte Ueber- und Unterordnung ist; daraus folgt, dass

das Leben der Staatengemeinschaft sich durch die spontanen Willensäusserungen der Einzelstaaten vollzieht, welche vermöge der Gemeinschaft, in welche sie hineingestellt sind, sich gezwungen sehen, ihren Willen einzuschränken, sich selbst Normen vorzuzeichnen, welche sie in ihren Beziehungen zu anderen befolgen. Wie das Individuum durch das Dasein anderer, so ist auch der Staat durch das Dasein von Seinesgleichen zur Selbstzucht, zur Selbstbeschränkung des eigenen Willens gezwungen. Diese Selbstbeschränkung, die seiner Selbstherrlichkeit, seiner Souveränetät in der richtigen Bedeutung des Wortes entspringt, schafft für den Staat Recht, und indem die Mitglieder der Staatengemeinschaft mit einander in Verkehr treten, erkennen sie Normen an, welche die internationalen Lebensverhältnisse der Staaten regeln, und unterwerfen sich somit einem Rechte, welches zwar ihrem Willen entsprungen, dessen Inhalt jedoch durch die unwandelbare Natur jener Lebensverhältnisse gegeben ist.

Die natürliche Thatsache der Vielheit der Staaten verwandelt sich daher durch den Umstand, dass die einzelnen Staaten durch ihre Beschaffenheit gezwungen sind, mit einander in Verkehr zu treten, in eine Gemeinschaft und zwar in eine Rechtsgemeinschaft. Denn Gemeinschaft ist überall da vorhanden, wo es Verkehr gibt. Mit einander verkehren können nur Wesen, die irgend ein gemeinsames Band umschlingt. Was der Art nach von einander geschieden ist, kann nicht mit einander verkehren, sondern muss sich ewig fremd bleiben. Wo aber Gemeinschaft ist, da ist nothwendig Recht. Denn Gemeinschaft besteht auch nur in Beziehungen vernünftiger Wesen; solche Beziehungen sind aber nur möglich, indem der Wille des Einen zu Gunsten des Anderen sich einschränkt und wo dieser sich einschränkende Wille ein souveräner ist, da schafft er für sich Recht, da alle Acte des souveränen Willens rechtschaffender Natur sind, auch diejenigen, die sich auf ihn selbst beziehen.[1])

Dieses aus der Natur der internationalen Lebensverhältnisse hervorgehende, von dem Rechtsbewusstsein der

[1]) S. mein, Die rechtliche Natur der Staatenvertr. S. 31.

Völker getragene, durch den souveränen Willen der Staaten sanctionirte Recht ist das Völkerrecht in der stricten Bedeutung des Wortes.[2]) Es umfasst alle mit einander in Gemeinschaft stehenden Staaten. Der Staat, welcher es nicht anerkennen würde, träte dadurch aus der Staatengemeinschaft hinaus, d. h. er würde sich vernichten. Denn jeder Staat repräsentirt nur ein Bruchstück der Menschheit und ist deshalb ergänzungsbedürftig. Keine Nation darf es wagen, den hochmüthigen Hegel'schen Gedanken sich anzueignen, dass in ihr allein der Weltgeist seinen Thron aufgeschlagen habe — vor solchen Ideen sind die Völker weniger durch ihre Einsicht, als durch die unerbittliche Gewalt der socialen, vor Allem der ökonomischen Verhältnisse bewahrt, welche selbst die abgeschlossenste Gemeinschaft zum Verkehre mit anderen drängen. Ein Staat, der Autarkie im Sinne des cynischen oder stoischen Weisen besässe, dass er allein, von allen fesselnden Beziehungen zu anderen losgelöst, existiren könnte, ist auf Erden so wenig vorhanden, wie jenes Idealbild des Menschen. Deshalb würde der Staat, der das Völkerrecht nicht anerkennte, sein eigenes Todesurtheil sprechen. Und darum wagt kein civilisirter Staat, selbst wenn er hundertmal die Norm des Völkerrechtes übertritt, die Geltung der Norm selbst in Abrede zu stellen. Der Satz, dass ein Staat durch Vertrag rechtlich gebunden ist, kann wohl in der Studirstube geläugnet und akademisch belächelt werden. Aber kein Souverän und kein leitender Staatsmann wird den Muth haben, solches im Angesicht Europa's zu thun.[3])

3. Die in der Natur gegründete und durch das Völkerrecht zur Rechtsgemeinschaft erhobene Staatengemeinschaft ist die erste und umfas-

---

[2]) Vgl. Bulmerincq, Praxis, Theorie und Codification des Völkerrechts, S. 4, 5, 71 ff.

[3]) In einem Zusatze zum Londoner Protokoll vom 13. März 1871 haben die Mächte auf Vorschlag des Earl of Granville ausdrücklich erklärt: „*que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune Puissance ne peut se délier des engagements d'un Traité ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des Parties Contractantes au moyen d'une entente amicale.*" Staatsarchiv Nr. 4286, Bd. XX, S. 186; vgl. Geffcken zu Heffter §. 81, S. 180.

sendste Form einer Staatenverbindung. Sie ist die dauerndste Form einer Staatenverbindung, denn sie ist unauflöslich, sie hat Bestand, so lange es eine Vielheit von Staaten gibt, also für immer. Denn jene *civitas maxima*, welche alle einzelnen Staaten verschlingen und in den einen Weltstaat auflösen würde, wird sich zum Heil der Menschheit nie verwirklichen. So lange die Menschheit in lebendiger Bewegung ist, bedarf sie der Vielheit der Staaten, durch deren gegenseitiges sich Anziehen und Abstossen ihr Lebensprocess unterhalten und gefördert wird.

Innerhalb der Staatengemeinschaft entwickeln sich durch geographische und historische Zusammengehörigkeit die Staatensysteme, als durch lebhafteren und reicheren Verkehr und in Folge dessen durch specielle gemeinsame Rechtsnormen sich abschliessende internationale Gruppen. So kann man insbesondere von dem europäischen Staatensysteme als einer besonderen Gruppe innerhalb der Staatengemeinschaft reden.

Diese völkerrechtliche Staatengemeinschaft wird aber auch im Verlaufe der Culturentwickelung eine immer innigere. Immer mehr gemeinsame Interessen entstehen, d. h. Interessen, welche über das Wohl und Wehe eines einzelnen Volkes hinausragen und, je mehr gemeinsame Interessen, desto grösser die Zahl und mannigfaltiger die Art der Lebensverhältnisse, in welche die Staaten zu einander treten, desto breiter das Geflecht der internationalen Rechtsnormen, das sie umschlingt. Steigende Cultur ist verbunden mit Abnahme der Selbstgenugsamkeit des Einzelstaates.[4]) Der barbarische Staat und der stationäre, wie China, kann am meisten und leichtesten des Verkehres mit anderen entrathen. Je lebhafter jedoch die Civilisation sich eines Staates bemächtigt, desto mehr ist er darauf angewiesen, Anknüpfungspunkte mit anderen Staaten zu suchen und die gefundenen zu benutzen. Welche unabsehbare

---

[4]) „*L'interdépendance d'États progressifs est nécessairement progressive*" J. Lorimer, *Le problème final du droit international. Revue de droit international* t. IX, p. 175. Vgl. v. Mohl, Die Pflege der internationalen Gemeinschaft als Aufgabe des Völkerrechtes. Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I, S. 578 ff.

Fülle von Handels-, Schifffahrts-, Post-, Telegraphenverträgen sind in unserem Jahrhundert bereits geschlossen worden! Jede neue Entdeckung und Erfindung bringt neue Bindeglieder zwischen den Staaten hervor. Die Eisenbahnen, welche unmerklich die Grenzen der Staaten überschreiten, haben diese selbst einander genähert, und die Telegraphendrähte, welche den Erdball umschlingend den staatslosen Ocean durchlaufen, legen ein sichtbares Zeugniss dafür ab, dass die Organismen der Völker mit einander verbunden sind. Wenn heute ein neues Staatswesen entsteht, so wird seine Geburt stets von anderen gefördert, ja es erhält sogar häufig seine erste innere Organisation von anderen Mitgliedern der Staatengemeinschaft. Sowie Griechenland und Belgien unter Mitwirkung der Grossmächte, Italien unter dem thätigen Beistande Frankreichs geschaffen worden ist, so haben Rumänien und zuletzt Bulgarien ihre Verfassung und rechtliche Stellung durch eine Reihe internationaler Acte vom Pariser Vertrag von 1856 bis zum Berliner von 1878 empfangen, so ist die selbständige internationale Stellung Serbiens und Montenegros durch den Beschluss der Mächte, dem die Pforte beitrat, errungen worden. Und ist ein souveränes Staatswesen entstanden, so schlingen sich sofort um dasselbe internationale Verpflichtungen, ja werden ihm durch den Act seines Entstehens selbst auferlegt.

Auch die Selbsthilfe der Staaten in Verfolgung ihrer Ansprüche, auch der Krieg zerstört das Band des Völkerrechtes nicht. Ganz abgesehen von dem Kriegsvölkerrechte, so hören auch im Kriege nicht sämmtliche friedliche Beziehungen der kriegführenden Staaten zu einander auf. Alle jene Verträge, welche durch das Object des Krieges und die Kriegführung nicht unmittelbar berührt werden, bleiben in Kraft, und es bedürfte nicht einmal jener gebräuchlichen Formel in den Friedensverträgen, um sie nach Beendigung des Krieges wieder aufleben zu lassen.[5]) Wenn etwa Italien mit Frank-

[5]) Allerdings stehen Theorie und Praxis noch vielfach auf dem alten Standpunkt, wonach durch den Krieg alle zwischen den kriegführenden Staaten geschlossenen Verträge mit Ausnahme der ausdrücklich auf den Kriegsfall berechneten gebrochen werden. Aber sowohl dem modernen internationalen Rechtsbewusstsein als auch den factischen Verhältnissen entspricht der von

reich wegen Savoyens in Streit geriethe, so wäre dadurch die zwischen beiden Ländern bestehende Münzunion sicherlich nicht aufgehoben.[6]) Dass selbst im Kriege die Gemeinschaft nicht cessirt, beweisen vor Allem die für den Fall des Krieges geschlossenen Conventionen. Selbst im Kriege also erlischt nicht die Rechtspersönlichkeit der kriegführenden Theile für einander, selbst hier ist ein *jus*, also eine *societas* vorhanden.

Die Staatengemeinschaft und in ihr die Staatensysteme sind jedoch, wie erwähnt, keine organisirten Verbindungen der Staaten. Eine souveräne Gewalt über den Staaten, welche eben durch ihr Dasein die Staaten ihrer Souveränetät berauben würde, gibt es nicht. Auch eine vertragsmässige Organisation, welche die Culturstaaten oder doch das europäische Staatensystem zu einer Art Staatenbund vereinigte, ist bis jetzt nur in der politischen Speculation vorhanden, und die schwer zu enträthselnde Zukunft hat zu entscheiden, ob einer der Pläne, welche von Heinrich IV. von Frankreich angefangen bis auf die jüngsten Tage über die politische Organisirung Europas entworfen worden sind, die Fähigkeit in sich trägt, in Wirklichkeit verwandelt zu werden.[7])

Bluntschli formulirte Satz, dass die Vertragsverhältnisse zwischen Staaten, welche Krieg führen, nicht nothwendig aufgelöst und suspendirt werden, sondern dass die Wirksamkeit der Verträge nur insoweit gehemmt ist, als die Kriegsführung mit derselben unvereinbar ist, und dass diejenigen Vertragsverhältnisse, deren Wirksamkeit während des Krieges suspendirt war, insofern sie nicht entweder durch den Friedensschluss abgeändert werden oder Dinge betreffen, welche durch den Krieg aufgelöst oder umgewandelt worden sind, wiederum von Rechtswegen in Wirksamkeit treten. Mod. Völkerrecht. Art. 461, 538, 718. Schon Kent, *Commentaries on American law. 12th. ed.* Vol. I, p. 177 bemerkt: „*Where treaties contemplate a permanent arrangement of national rights — — — it would be against every principle of just interpretation, to hold them extinguished by the event of war.* Ebenso Halleck p. 862. Vgl. auch L. Neumann, Grundriss §. 43.

[6]) L. Rénault, *Études sur les rapports internationaux. La poste et le télégraphe*, Paris 1877, p. 17: „*Jl y a lieu de distinguer: Que les traités, qui ont un caractère politique, qui se réfèrent à la situation qui a donné lieu à la guerre, soient rompus définitivement à moins de confirmation expresse, rien de plus naturel, mais pourquoi seroit-il ainsi de ceux qui portent sur des objets spéciaux, n'ayant aucun rapport avec les causes de la guerre?*

[7]) Vgl. Bluntschli, Die Organisation des europ. Staatenvereins. Gesammelte kleine Schriften II, S. 279 ff.

Nur auf dem Gebiete der Verwaltung hat der unorganisirte Zustand bereits Anfängen einer Organisation Platz gemacht, und hier stehen wir jedenfalls auf dem Anfangspunkte einer Entwickelung, deren Ziele sich heute noch nicht absehen lassen.

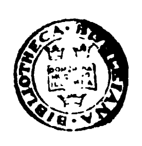
4. In die natürliche Gemeinschaft der Staaten tritt jeder Staat durch sein blosses Dasein ein, dadurch, dass er einen organisirten Theil der Menschheit repräsentirt. Um aber in die Rechtsgemeinschaft aufgenommen zu werden, dazu gehört die Anerkennung der anderen Staaten. Die Anerkennung ist der Act, durch welchen ein Staat einen anderen als Rechtspersönlichkeit erklärt. Ein Recht zwischen zwei Individuen, welche keiner über ihnen stehenden Rechtsordnung unterworfen sind, kann nur durch gegenseitige Anerkennung der Rechtspersönlichkeit hervorgerufen werden. Diese Anerkennung besagt, dass das eine staatliche Individuum zu Gunsten des anderen in seiner *in thesi* unbegrenzten Handlungsfreiheit sich einschränkt, dass es sich die durch das Völkerrecht geforderten Restrictionen auferlegt. Diese Selbstbeschränkungen erscheinen vom Standpunkte desjenigen, zu dessen Gunsten die Beschränkung vorgenommen wird, als Gewährungen, als subjective Rechte. Die Anerkennung schliesst daher Selbstbeschränkung des anerkennenden Staates zu Gunsten des anerkannten und dadurch Erhebung des letzteren zum Träger von Rechten gegenüber dem ersteren in sich. Wenn ein Staat einen anderen anerkennt, so gesteht er ihm das active und passive Gesandtschaftsrecht zu, er muss also dessen Gesandten Exterritorialität gewähren; er räumt ihm das Recht ein, Verträge mit ihm zu schliessen und erachtet sich demgemäss durch diese gebunden; im Falle des Krieges muss er ihn entweder als kriegführende Partei behandeln, oder als Neutralen respectiren u. s. w.

Das Dasein eines Staates ist ein natürliches Factum, die Anerkennung ein Act des freien Willens der Staaten, durch welchen sie die natürliche Thatsache in einen Rechtszustand verwandeln. Darin zeigt sich das Wesen des Völkerrechts als einer auf dem Willen der Staaten beruhenden Rechtsordnung. Es mag eine moralische Forderung an die

Staaten sein, das einmal als Staat sich bewährende politische Gemeinwesen auch als solchen anzuerkennen, eine Rechtsforderung ist es nicht. Allerdings kann ein Staat auf die Dauer durch die Macht der internationalen Verhältnisse einem neu entstandenen schwerlich seine Anerkennung versagen, jedoch, von welchem Motiv auch immer getrieben, er die Anerkennung ausspricht, stets ist es sein eigenster Wille, der in ihr zum Ausdrucke kommt. Gerade die neueste Geschichte bietet genug Beispiele dafür, dass zwischen Entstehung und Anerkennung eines Staates von Seiten der einen oder anderen Macht ein Zwischenraum liegen kann. Dass sogar Jahrzehnte zwischen beiden Momenten verfliessen können, hat Spanien in seinen Beziehungen zu den central- und südamerikanischen Republiken gezeigt.

Die Staatengemeinschaft ist also die auf der Thatsache der Vielheit der Staaten beruhende, durch gegenseitige Anerkennung zur Rechtsgemeinschaft erhobene, nicht organisirte Verbindung der mit einander in Verkehr stehenden Staaten, in welcher als durch regeren Verkehr und reichere specielle Rechtsentwickelung gebildete Gruppen die Staatensysteme zu unterscheiden sind. Soweit ihr Gebiet reicht, reicht die Herrschaft des Völkerrechtes in seinem strictesten Sinne als eines für alle Staaten inhaltlich identischen Rechtes, von dem keiner der Staaten sich lossagen kann, ohne aus der Gemeinschaft auszutreten und daher seine internationale Qualität als Staat zu verlieren. Sowohl Voraussetzung als Resultat des internationalen Lebens, ist die Staatengemeinschaft eines der Fundamente, auf welche der Staat sich stützen muss, um seine nothwendigen, ihm durch seine Natur gesetzten Zwecke erfüllen zu können.

II.



Der Staatenvertrag.

1. Die Anerkennung eines fremden Staates ist Erhebung desselben zur Rechtspersönlichkeit für den anerkennenden. Sie ist Voraussetzung des rechtlichen Verkehres unter den sich anerkennenden Staaten. Der Verkehr selbst besteht

jedoch in einem gegenseitigen Geben, Nehmen, Thun, Unterlassen, das den wechselnden, zusammenfallenden oder auch einander widerstreitenden Bedürfnissen und Interessen der Staaten sich enge anschliesst. Die Rechtsform, in welcher die Staaten ihre über sie selbst hinausreichenden Bedürfnisse befriedigen, ist der Vertrag, das Zusammentreffen mehrerer Willen in einem Gewollten, wodurch die getrennten Willen in Beziehung auf ihr Object in einen einzigen zusammenschmelzen. Vertrag ist Willenseinigung. Er ist die einzige Form, durch welche ein Staat sich mit einem anderen verbinden kann, ohne seine Unabhängigkeit aufzugeben, und der nur durch Vertrag gebundene Staat ist und bleibt völlig souverän, was auch der Inhalt der von ihm eingegangenen Verpflichtungen sein möge. [1])

Der Vertrag erzeugt keine Abhängigkeit. Indem ein Staat dem anderen im Vertrage Etwas verspricht oder gewährt, ordnet er seinen Willen nicht dem fremden unter, sondern verbindet seinen Willen zur Gemeinschaft mit dem fremden. Er kann daher bezüglich des Vertragsinhaltes nicht mehr allein disponiren, weil sein Wollen mit einem fremden Wollen verbunden ist. Nicht in Abhängigkeit, sondern in Verbindung setzt der Vertrag. Der aus dem Vertrage Berechtigte kann von dem Verpflichteten nur deshalb fordern, weil der Wille des letzteren mit dem seinigen identisch ist. Der fremde Wille ist daher im Vertrage gleich dem eigenen; diese Gleichheit kann aber keine wie immer geartete Subordination hervorrufen.

Der Vertrag als die einzige Möglichkeit einer Verbindung zwischen souveränen Staaten bildet die Grundlage einer jeden völkerrechtlichen Staatenverbindung. Ob die Verbindung sich auf eine noch so unbedeutende Angelegenheit der Staaten beschränkt oder die höchsten Zwecke der Staaten ihrem ganzen Umfange nach zu fördern trachtet, immer tragen diese Verbindungen den gemeinsamen Typus des Vertrages. Daher regeln die allgemeinen Normen der Staatenverträge auch alle völkerrechtlichen Verbindungen,

---

[1]) S. oben S. 54.

es gibt keine, welche sich den völkerrechtlichen Sätzen über Entstehung, Abschluss, Dauer und Endigung der Staatenverträge entziehen könnten. Für die innigste Art der völkerrechtlichen Verbindungen, den Staatenbund, ist zwar von manchen Seiten ein Anderes behauptet worden, jedoch ohne zwingenden Grund, wie später nachgewiesen werden wird.

Da alle völkerrechtlichen Verbindungen auf Vertrag beruhen, und jeder Staatenvertrag eine, wenn auch noch so lose Verbindung der contrahirenden Staaten hervorruft, so gehört die Lehre von den Staatenverträgen eigentlich ihrem ganzen Umfange nach zu unserem Gegenstande. Wir überlassen indess die Darstellung des gesammten internationalen Vertragsrechtes billig den Lehrbüchern des Völkerrechtes und beschäftigen uns im Folgenden blos mit jenen Punkten, in welchen die auf die Verbindung der Staaten Bezug habenden Momente der Staatenverträge am schärfsten zum Ausdrucke kommen.

2. Vor Allem ist hier der Satz wichtig, dass alle Staatenverträge von Rechtswegen lösbar sind. Das gilt nicht nur für die Verträge, die auf Zeit geschlossen sind und bei denen den Parteien ein Aufkündigungsrecht zugestanden ist. Auch wo eine Befristung oder Befugniss zur Aufkündigung nicht ausdrücklich in den Vertrag aufgenommen sind, ist er doch nicht unlösbar. Der Staatswille kann sich nicht derart binden, dass seine Gebundenheit eine absolute ist. Da alle Verträge der Staaten und nicht die Staaten der Verträge wegen da sind, so muss immer, wenn der Staat und seine Entwickelung mit dem Vertrage in Conflict kommen, der Vertrag untergehen zu Gunsten des Staates. Dass alle Verträge mit der allerdings oft missbrauchten Klausel: *rebus sic stantibus* gelten, folgt aus der Natur des Staates als der höchsten menschheitlichen Organisation, die, wie alles Höchste, erhalten werden muss um jeden Preis. Auch beim Pflichtenconflicte im Individuum muss die niedrigere Pflicht zu Gunsten der höheren aufgeopfert werden. Da es nun die höchste Pflicht des Staates ist, sich selbst zu erhalten und zwar nicht nur als ruhende Ordnung, sondern auch als bewegende Kraft des Volkslebens, so weicht für ihn im Falle des Conflictes die Pflicht der Vertragserfüllung der Pflicht der Selbsterhaltung. Und da selbst bei Staaten, deren

Interessen in noch so grossem Umfange und noch so innig mit einander verbunden sind, der Fall, dass diese einmal ganz unvereinbar werden, nie ganz ausgeschlossen ist, so kann man schon aus diesem Grunde nicht von der Ewigkeit der Verträge sprechen.

Der Wille des Staates ist nur so lange gebunden, als er nicht durch eine seinen höchsten Zwecken entspringende Anforderung an seinen Willen von der selbstgeschlungenen Fessel befreit wird. Das gilt für Verträge ebenso gut als für Verfassungen und Gesetze. Jeder Act des Staatswillens, mag er sich nach Innen oder nach Aussen wenden, trägt die Klausel: *rebus sic stantibus* in sich.[2]) Allerdings kann mit ihr viel Missbrauch getrieben werden, das ist aber unvermeidlich, so lange die Staaten sowohl nach Innen als nach Aussen in letzter Instanz Richter in eigener Sache sind, so lange in ihren Händen die höchste Entscheidung über alle ihre Angelegenheiten liegt. Hier ist ein Punkt, wo Recht und Ethos zusammenwirken müssen, denn nur die von sittlichen Ideen getragene Staatsgewalt wird in diesen Fällen der höchsten und schärfsten Conflicte das sicher ergreifen und ausführen, was von der Rechtsidee gefordert wird.

Zu diesem eigenthümlichen, aus der Natur des Staates fliessenden Endigungsgrund der Staatenverträge kommt noch hinzu, dass alles, was nur durch übereinstimmenden Willen zusammengefügt worden ist, durch übereinstimmenden Willen wieder gelöst werden kann, dass also durch *mutuum dissensum* sämmtlicher Theilnehmer eines Staatenvertrages derselbe rechtlich untergehen kann. Das gilt für jeden Handelsvertrag so gut, wie für die Bundesacte, durch welche ein Staatenbund constituirt wird. Wenn also in einem solchen Bundesvertrage von einer *„perpetual union"*, wie in dem Preambel der nordamerikanischen Conföderationsartikel oder von einem „beständigen Bunde", wie in der deutschen Bundesacte die Rede ist, so hat das juristisch dieselbe Bedeutung, wie wenn in einem Friedensvertrage festgesetzt wird, dass zwischen den paciscirenden Staaten *„paix et amitié à perpetuité"* herrschen soll.

---

[2]) Mein, Die rechtliche Natur der Staatenvertr. S. 40.

Nicht einmal gegenseitiger Dissens ist nöthig, um einen Staatenvertrag zu zerstören. Insoferne sämmtliche Punkte eines Vertrages organisch mit einander zusammenhängen, wird durch Bruch des Vertrages von Seiten einer Partei der ganze Vertrag zerrissen. Da der Staatenvertrag auf gegenseitigem Vertrauen ruht, da die Vertragstreue der stärkste Schutz internationaler Verpflichtungen ist, so stürzt, wenn die Basis der fides gebrochen ist, das ganze darauf aufgeführte Gebäude in sich zusammen.

3. Da alle Verträge Staatenverbindungen erzeugen, so ist die schwierige Frage nach der Eintheilung der Staatenverträge für uns von grossem Interesse. Die einzelnen Gattungen der Verträge wären zugleich Gattungen völkerrechtlicher Staatenverbindungen. Zu einer wissenschaftlichen, nicht auf falschen Analogien beruhenden und nicht an Aeusserlichkeiten haftenden, sondern das Wesen der Sache treffenden Systematik der Verträge hat es das Völkerrecht noch nicht gebracht, schon deshalb nicht, weil ein principieller Standpunkt, von dem aus die Eintheilung vorzunehmen wäre, bisher von Niemandem festgestellt wurde, und daher die aufgestellten Kategorien theils scholastisch unbrauchbar sind, theils nur nebensächliche Dinge betreffen, theils unrichtig oder mindestens verworren sind.

So z. B. schleppt sich in neueren Werken über Völkerrecht noch immer die Eintheilung der Verträge in persönliche und Realverträge fort [3]), als der Gegensatz von Verträgen, die blos von und für das Staatsoberhaupt oder die Dynastie und solchen, die für den Staat geschlossen werden — eine Eintheilung, die dem modernen Staatsrechte durchaus widerspricht. Wenn der Souverän nicht für den Staat handelt, so handelt er eben nicht als Souverän, schliesst also keinen Staatenvertrag ab [4]); wenn hingegen die persönlichen, im Vertrage berührten Interessen den Staat tangiren und demgemäss ein Staatenvertrag vorhanden ist, dann ist der Vertrag eben kein persönlicher. Alle

---

[3]) Noch Calvo I. §. 644 p. 629, 630, vgl. ferner die daselbst angegebene Literatur.

[4]) Vgl. Geffcken zu Heffter §. 82; unklar Bluntschli, Mod. Völkerrecht. Art. 43.

Staatenverträge sind Realverträge. Enden sie rechtlich mit dem Ende der Regierung des sie abschliessenden Souveräns oder der Dynastie, dann sind sie eben befristete Realverträge.

Man hat ferner die Verträge eingetheilt in Conventionen oder transitorische und in Tractate oder permanente Verträge, je nachdem sie sich durch einen einzigen Act erfüllen oder mehrere successive Leistungen oder die Herstellung eines bleibenden Zustandes zu ihrem Inhalte haben.[5]) Aber es wird zugegeben, dass diese transitorischen Verträge insofern permanent sind, als der durch sie geschaffene Zustand fortdauert, während andererseits Verträge, die eine geraume Zeit gedauert haben, nach ihrem Erlöschen von transitorischen in nichts sich unterscheiden. Diese Eintheilung ist daher eine ganz oberflächliche, überdies praktisch werthlose und darum scholastische.

Von ganz untergeordnetem Werthe, weil nur nach äusserlichen Merkmalen vorgenommen, ist die Eintheilung der Staatenverträge in Haupt- und accessorische, in unbedingte und bedingte, in mündliche und schriftliche, in Präliminar- und Definitivverträge und wie die zahlreichen dem Privatrechte entnommenen Kategorien heissen mögen, die in bunter Menge in den Lehrbüchern des Völkerrechtes aufgezählt zu werden pflegen.

4. Ein aus dem Wesen der Sache entspringendes Eintheilungsprincip ergibt sich, wenn man die specifische juristische Function der Staatenverträge im Auge behält. Das ist aber die Verbindung der paciscirenden Staaten. Nach der Art und dem Grad der durch die Staatenverträge hervorgerufenen Verbindungen wird demnach die Classificirung derselben vorzunehmen sein.

Die Arten der Beziehungen der durch Vertrag verbundenen Staaten ergeben sich, wenn man die Gründe prüft, aus denen ein Staat mit dem anderen pactirt. Ein Staat kann aus zwei Gründen mit einem anderen einen Vertrag schliessen.

Erstens, um den inneren Staatszwecken besser zu genügen, also zur Erfüllung seiner ihm durch seine Natur als Verwalter der gemeinsamen Interessen seines Volkes gesetzten Aufgaben. Indem der Staat durch seine freie Thätigkeit innerhalb der ihm von seiner Rechtsordnung gezogenen Schranken

[5]) Martens, *Précis du droit des gens* §. 58. Vgl. Calvo I. §. 643.

die Gemeininteressen des Volkes erhält und fördert, verwaltet er. Die Kräfte seiner Unterthanen kann er durch Gesetz, Verordnung und Befehl sich dienstbar machen; den fremden Staat kann er für die Zwecke seiner Verwaltung nur durch Vertrag heranziehen. Indem er dies thut, schliesst er einen Verwaltungsvertrag ab. Handels-, Schifffahrts-, Eisenbahn- und Consularverträge, Münz-, Maass-, Zoll-, Post- und Telegraphenconventionen; Auslieferungsverträge, Verträge zum Schutze des literarischen Eigenthumes, Verträge über Execution richterlicher Urtheile im Auslande u. s. w. sind Acte der Staatsverwaltung, durch welche der Staat über sein Gebiet hinausgreift, indem er seinen Unterthanen Vortheile verschafft, deren Gewährung von einem anderen Willen als dem seinigen abhängig ist. Die Verwaltungsverträge sind die eine grosse Kategorie der internationalen Verträge.

Der Staat kann aber zweitens mit einem anderen sich verbinden, um sich als Macht geltend zu machen, um seiner äusseren Staatszwecke willen, nicht um einzelne Angelegenheiten zu ordnen, sondern um seine Stellung dritten Mächten gegenüber zu behaupten, zu befestigen oder zu erweitern, oder auch um sich zu beschützen, zu bewahren und zu retten; endlich um sich im Innern zu kräftigen, um die Gesammtheit seiner Zwecke besser erfüllen zu können. Während es sich bei der ersten Gattung der Verträge immer um die Ausübung einer einzelnen Staatsfunction, um die Erzielung eines particulären Zweckes handelt, so ist bei der zweiten Gattung der Staat als Ganzes, seine Grösse, seine Kraft, oft selbst seine Existenz im Spiele. Wenn ein Staat durch Vertrag eine Provinz erwirbt oder abtritt, wenn er sich zur Bekämpfung eines Gegners mit einem Dritten verbindet, wenn er in einen Staatenbund eintritt, so ist durch solche Verträge der Staat in seiner Totalität ergriffen, seine politische Stellung, seine Kraft nach Aussen und Innen ist dadurch bedingt. Diese Verträge, zu welchen die Allianz-, Garantie-, Protections-, Neutralitäts-, Conföderationsverträge u. s. w. gehören, sind als politische Verträge zu bezeichnen und bilden die zweite grosse Kategorie der Staatenverträge.

Es gehört nun allerdings jeder Vertrag der ersten Kategorie in gewissem Sinne der zweiten an und umgekehrt, denn bei dem organischen Zusammenhange aller Thätigkeiten des Staates wird jede That des Staates auf die Gesammtheit seiner Beziehungen von Einfluss sein können. Ein Handelsvertrag, der Eintritt in einen Zollverein kann die politische Stellung eines Staates wesentlich verändern, ein politischer Vertrag intensive Wirkungen auf die wirthschaftlichen und socialen Verhältnisse der Contrahenten haben. Aber in erster Linie handelt es sich dort doch um die Wahrung eines particulären Interesses, während hier, bei der Defensivallianz z. B., die ungestörte Erhaltung der staatlichen Existenz den Grund des Bündnisses bildet, also der Staat in seiner ganzen Sphäre an dem Vertrage betheiligt ist. Es kommt also auf den nächsten Zweck an, den der Staat durch Eingehung des Vertrages verfolgt, wenn es sich um dessen Einreihung in die eine oder die andere Classe handelt.

5. Was nun den zweiten Eintheilungsgrund, den G r a d der durch den Staatenvertrag bewirkten Verbindung anbelangt, so hängt dieser in erster Linie davon ab, ob die Interessen der vertragschliessenden Theile, über welche pactirt wird, sich entgegenstehen oder ob sie zusammenfallen. Im ersten Falle werden die beiderseitigen Interessen durch Austausch von Leistung gegen Leistung befriedigt. Um selbst einen Vortheil zu erlangen, gewährt ein Jeder dem anderen gewisse Vortheile. Solche Verträge sind z. B. Handels- und Zollverträge und die Vereinbarungen, durch welche dem Streit um bisher unvereinbare Interessen ein Ende gesetzt wird, die Friedensverträge. Diese Conventionen, welche eine Einigung entgegengesetzter Interessen, einen Austausch von Gütern und Leistungen zum Inhalte haben, die also wesentlich eine gegenseitige E r g ä n z u n g der Staaten bezwecken und recht eigentlich in einem S i c h V e r t r a g e n bestehen, können füglich als V e r t r ä g e i m e n g e r e n S i n n e bezeichnet werden. Das ist die eine Classe der nach dem Grade der Verbindung eingetheilten Verträge.

Wenn aber die Interessen, welche durch den Vertrag gewahrt werden sollen, zusammenfallen, wenn ein g e m e i n-

schaftliches Interesse vorliegt und demnach nicht Ergänzungsbedürfniss, sondern Solidarität den Grund des Vertrages bildet, dann erlangt die Vereinbarung einen ganz anderen Charakter. Nicht Austausch, sondern Gemeinsamkeit wird da der Zweck sein, sei es im Handeln, sei es im Bewahren. Solche Verträge, was immer ihr Inhalt sein möge, ob die Feststellung gemeinsamen Maasses und Gewichtes, die Schöpfung eines gemeinsamen Postverwaltungsgebietes oder die Verstärkung der kriegerischen Kraft der Staaten gegen einen gemeinsamen Feind, haben den Zweck, coincidente Interessen zu wahren und zu fördern. Hier ist das Band von Staat zu Staat ein festeres und innigeres als im ersten Falle. Nicht sowohl ein Sich Vertragen, als vielmehr ein Sich Verbünden ist hier der Zweck der Vereinigung. Daher werden diese auf Gemeinsamkeit der Interessen beruhenden Verträge am besten Bündnisse genannt und in ihnen haben wir die zweite Classe der dem Grad der Verbindung nach eingetheilten Verträge.

Unter den Bündnissen sind wieder zwei Gattungen zu unterscheiden. Entweder ist die Ausführung des Bündnisses ausschliesslich den inhaltlich zwar übereinstimmenden, aber äusserlich völlig getrennt erscheinenden Willen der contrahirenden Staaten überlassen, oder es wird durch den Vertrag zugleich ein Organ eingesetzt, in welchem der gemeinsame Wille als ein geeinigter zum Ausdrucke kommen soll. Die Schifffahrtscommissionen, die durch Jurisdictions-, Maass- und Postverträge eingesetzten internationalen Organe, die Organe ferner, durch welche sich im Staatenbunde die Willenseinigung der verbündeten Staaten in Beziehung auf die Ausführung der Bundeszwecke vollzieht, und denen die Ausübung der für gemeinsam erklärten Hoheitsrechte übertragen ist, weisen auf eine höhere, dauerndere, gesichertere Vereinigung hin, als die ohne ein entsprechendes internationales Organ. Die Bündnisse sind demnach in nichtorganisirte und organisirte zu scheiden.

6. Dass der Gegensatz zwischen den dem Grade der Verbindung nach bestimmten Classen der Verträge nicht blos ein systematischer, sondern auch von praktischer Bedeutung

ist, leuchtet von selbst ein, denn was könnte die Stellung der Staaten zu einander schärfer scheiden, als Gegensatz oder Coincidenz der Interessen? Aber auch der Gegensatz zwischen politischen und Verwaltungsverträgen zeigt praktisch einen höchst wichtigen Unterschied. Es sind nämlich die politischen Interessen der Staaten, ihre Stellung als Mächte, dem steten Wechsel des historischen Geschehens unterworfen. Daher tragen politische Bündnisse und wären sie noch so eng, selten die Garantie langer Dauer in sich. Bei der steten Gefahr, dass selbst coincidirende politische Interessen der Staaten sich in collidirende verwandeln können, ist die Existenz eines politischen Bündnisses immer eine sehr prekäre. Die Geschichte hat gelehrt, dass selbst die Staatenbünde nicht im Stande waren, die bleibende Form für die historische oder nationale Zusammengehörigkeit von Staaten abzugeben. Kein politisches Bündniss ist vor dem Bruche oder der Auflösung sicher.

Ganz anders steht es mit den Interessen des ökonomischen, literarischen, des Rechtslebens, der Verkehrsverbindungen, kurz des ganzen modernen materiellen und geistigen Verkehrslebens. Gewiss können auch hier scharfe Gegensätze in den Interessen der Staaten vorwalten, welche bestimmend auf ihre ganze Politik einwirken und sogar zum Kriege zu treiben vermögen. Da, wie bereits erwähnt, auch jeder Verwaltungsvertrag in Beziehung zu dem Gesammtleben des Staates steht, so ist nicht ausgeschlossen, dass er sich durch Verkettung von Umständen in einen rein politischen, d. h. auf die Machtstellung des Staates in hervorragender Weise Bezug habenden verwandelt und damit dem Schicksale der politischen Verträge verfällt. Aber die moderne Weltcultur hat gemeinsame Interessen aller civilisirten Völker sowohl, als auch einer grösseren oder geringeren Anzahl unter ihnen geschaffen, und diese gemeinsamen Interessen, welche auf der gemeinsamen Cultur beruhen und daher bleibend sind, gewähren eine sichere und dauernde Basis sowohl für Verträge, welche die ganze Zeit ihres stipulirten Bestandes hindurch eingehalten werden, als auch für bleibende internationale Institutionen. Durch solche, nicht sowohl des einzelnen Volkes als vielmehr der civilisirten Menschheit Interessen wahrende Verträge wird

das geschaffen, was L. v. Stein die internationale Verwaltung genannt hat[6]), eine Erscheinung, die wohl geeignet ist, die Aufmerksamkeit der Wissenschaft in hohem Grade zu erregen. Insbesondere ist hier für die Lehre des Völkerrechtes, welche nur aus einer tiefdringenden Auffassung des Staatslebens fruchtbare Anregung zu neuer Thätigkeit erlangen kann, ein genügender Anlass geboten, die alten Schablonen und ausgetretenen Pfade zu verlassen, um bisher wenig beachtete Gebiete zu bearbeiten[7]), deren Bedeutung heute noch kaum zu ermessen ist.

Es ist nicht unwahrscheinlich, was v. Stein von dieser internationalen Verwaltung, welche „die Idee der Menschheit in der an sich selbstherrlichen Idee des Staates zur Geltung bringt"[8]), behauptet, dass man nach einem Jahrhundert kaum begreifen wird, wie die Träger der Cultur ohne eine internationale Verwaltungsorganisation haben leben können. Hier auf dem Gebiete der Verwaltung entwickelt sich in Folge der immer steigenden Solidarität der Staaten mit zwingender Kraft eine Organisation, welche nicht mehr auf dem Willen und der Kraft des Einzelstaates, sondern auf dem der Gemeinschaft beruht. Die internationalen Organe der Schifffahrts-, Post-, Telegraphen-, Meterconventionen bezeichnen den Anfang eines neuen zwischenstaatlichen Lebens. Die immer zahlreicher werdenden internationalen Congresse, sei es staatlicher Delegirter, sei es Privater zum Zwecke der Berathung oder Anregung internationaler Massregeln, die internationalen Ausstellungen zeugen von der steigenden Bedeutung des weit über den Einzelstaat hinausragenden Culturlebens, welches, wie alles Leben, mit unwiderstehlicher, wenn auch langsam wirkender Gewalt, eine Organisation aus sich hervortreibt.

Dieser Process ist erst in den ersten Anfängen begriffen, und es lässt sich noch gar nicht bestimmen, welche Momente

[6]) Handbuch der Verwaltungslehre 2. Aufl., S. 55, 91—97, 723 ff. Vgl. auch v. Mohl, Die Pflege der int. Gemeinschaftbes. S. 599 ff.

[7]) Nicht blos statistisch darzustellen, wie es Calvo, t. II. in immerhin dankenswerther Weise gethan hat.

[8]) v. Stein l. c. S. 55.

des Staatslebens in die neue Bewegung hineingezogen werden. Auf jeden Fall stehen wir am Beginne einer Epoche internationaler Verwaltungsbündnisse, welche dem Verkehrsleben der civilisirten Welt ein neues Gepräge aufdrückt. Wenn v. Stein auch darin zu weit geht, dass er für die Zukunft das Völkerrecht in das internationale Verwaltungsrecht aufgehen lässt [9]), so steht es doch ausser Zweifel, dass durch die Verwaltungsbündnisse die Bedeutung des Völkerrechtes als eines geltenden Rechtes unermesslich gehoben wird. Denn der ganze, nie gestillte Zweifel über den praktischen Werth des Völkerrechtes rührte immer von der Erwägung her, dass die Staaten in einem ewigen Gegensatze sich befinden und keine höhere Macht über ihnen vorhanden ist, um den Gegensatz gemäss der Rechtsnormen zu schlichten. In dem Ausspruche des athenischen Fremdlings in den platonischen Gesetzen, dass alle Staaten von Natur aus in einem ewigen Kriegszustande leben [10]), sind alle Argumente gegen die Existenz des Völkerrechtes vereinigt. Nun zeugen gerade die grossen Verwaltungsbündnisse von der Solidarität der Staaten, davon, dass sie auch in ihren gegenseitigen Beziehungen nicht nur Mächte, d. h. physisch wirkende Kräfte, sondern auch Ordnungen sind, durch welche sich die Entwickelung eines höheren, als des, wie alles Individuelle, einseitigen und beschränkten Einzelvolkes vollzieht, nämlich der Civilisation, deren Subject und Object nicht Staat und Volk, sondern die Menschheit ist.

Den unorganisirten Beziehungen von Staat zu Staat gegenüber hat die Leugnung des Völkerrechtes verhältnissmässig leichtes Spiel, weil sie hier auf zahllose Fälle ungesühnten Unrechtes hinweisen kann. Bei den organisirten Staatenverbindungen liegt aber die Sache ganz anders. Selbst der entschiedenste Gegner der juristischen Natur des Völkerrechtes hat es noch nicht gewagt, den Rechtscharakter eines Staatenbundes, z. B. des alten deutschen Bundes zu negiren.

---

[9]) l. c. S. 97.

[10]) Leges I, 2: „ἣν γὰρ καλοῦσιν οἱ πλεῖστοι τῶν ἀνθρώπων εἰρήνην, τοῦτ' εἶναι μόνον ὄνομα, τῷ δ' ἔργῳ πάσαις πρὸς πάσας τὰς πόλεις ἀεὶ πόλεμον ἀκήρυκτον κατὰ φύσιν εἶναι."

Jene gemeinschaftlichen Organe der verbündeten Staaten sind, wie von allen Seiten zugegeben wird, auf rechtlichem Wege entstanden und haben genau umschriebene rechtliche Functionen. Wenn nun die Leugnung des Völkerrechtes vor dem Staatenbunde wegen dessen sichtbarer Organisation Halt machen muss, so ist es mit jeder organisirten Verbindung derselbe Fall. Die europäische Donaucommission, der Weltpostvertrag u. s. w. sind Erscheinungen, bei denen man mit der engherzigen Behauptung, dass Recht nur die von einem Staate an seine Unterthanen erlassenen, durch Zwang geschützten Imperative seien, einfach nicht mehr auskommt. Denn consequent müsste man das leugnen, was vorhanden ist, was sich täglich durch sein Dasein bewährt, da mit jenem engen Rechtsbegriffe solche Institute gar nicht denkbar sind. Oder will man derartige Organe etwa als Phänomene einer „Völkermoral“ hinstellen?

So eröffnet sich uns denn von den organisirten Verwaltungsbündnissen aus eine grossartige Perspective in die Zukunft des Völkerrechtes, sowohl in Theorie als Praxis. Es ist hier nicht unsere Aufgabe, sie näher zu verfolgen, und so mögen diese kurzen Andeutungen genügen.

7. Obwohl, wie erwähnt, jeder Staatenvertrag eine mehr oder minder breite, eine engere oder losere Verbindung der contrahirenden Staaten hervorruft, so sind nicht alle Classen von Verträgen hier eingehender zu untersuchen. Es sind vielmehr hauptsächlich die politischen Bündnisse, welche den Gegenstand der Lehre von den Staatenverbindungen bilden, indem in erster Linie jene Verbindungen darunter verstanden werden, in denen die Staaten als Mächte sich vereinigen. Von den Verwaltungsverträgen sind es nur jene, welche die ganze Stellung der paciscirenden Staaten unmittelbar ergreifen und daher zugleich eminent politischer Natur sind, ferner die organisirten Verwaltungsbündnisse, die internationalen Verwaltungsvereine, mit denen wir uns eingehender beschäftigen werden, mit den letzteren sowohl wegen des innigeren Grades der Verbindung, den sie hervorrufen, als auch zum Zwecke der klaren Erkenntniss der rechtlichen Stellung internationaler Organe, die von grosser Bedeutung für die richtige Einsicht in das Wesen der organisirten politischen Bündnisse ist.

Von den Verwaltungsverträgen sind daher im Folgenden speciell jene hervorzuheben, welche meistens nur die Etiquette für einen politischen Vertrag bilden, also jene der neuesten Geschichtsepoche angehörenden Verträge, durch welche ein Staat die Verwaltung eines anderen Staates oder einer fremden Provinz ganz oder doch zum grössten Theil übernimmt, wodurch ein factischer Uebergang der Herrschaft über letztere, sei es für immer, sei es auf gewisse Zeit, bedingt ist. Unter den politischen Bündnissen sind zuvörderst alle nichtorganisirten Vereinigungen zu gemeinsamem Handeln zu besprechen, die Allianzen, die Protections- und Garantieverträge, ferner diejenigen, in welchen ein Staat den anderen ein dauerndes passives Verhalten bei jedem Conflicte zwischen Dritten verspricht, die Neutralisirung auf ewige Zeit. In der Lehre von den organisirten Staatenverbindungen wird späterhin zuerst den internationalen Verwaltungsvereinen und der rechtlichen Natur ihrer gemeinsamen Organe und sodann den Formen der organisirten politischen Verbindungen unsere Aufmerksamkeit zu widmen sein.

III.

Vertragsmässige Occupation und Uebernahme eines Staates in Verwaltung.

1. Es ist eine nicht seltene Erscheinung des internationalen Lebens, dass ein Staat einem anderen die Ausübung von Verwaltungsacten auf seinem Gebiete verstattet. Wir brauchen nur auf die Staatsservituten, z. B. Durchzugsrecht für Militär, Besatzungsrecht in gewissen Festungen u. s. w. und auf die Functionen der Consuln zu verweisen. Es kommt ferner vor, dass ein Staat aus Ersparniss- oder anderen Zweckmässigkeitsrücksichten einem anderen die theilweise oder gänzliche Ausübung eines Zweiges der Verwaltung überträgt, wovon Beispiele darbieten die Verwaltung der Post in Grenzgebieten durch den Nachbarstaat, die Uebertragung der Rechtssprechung in höherer Instanz an einen ausländischen Gerichtshof, wie

z. B. die Bestellung des österreichischen Oberlandesgerichtes in Innsbruck als oberstes Tribunal für das Fürstenthum Liechtenstein, die Uebertragung der Leitung der auswärtigen Angelegenheiten an einen dauernd verbündeten Staat, wie es mit Norwegen der Fall ist, das sich des schwedischen Ministeriums des Aeusseren bedient. Auch ist es im Laufe der Geschichte häufig eingetreten, dass die ganze oder doch der grösste Theil der Verwaltung eines Landes durch einen fremden Staat ausgeübt wurde, aber dann stets gegen den Willen der rechtmässigen Staatsgewalt. Es ist die kriegerische Occupation eines Landes, welche eine solche usurpirte Verwaltung zur Folge haben kann. Aber dass ein Staat sich selbst oder einen seiner Theile einem anderen zur vollständigen Verwaltung übergibt, ohne in den verwaltenden Staat aufzugehen, ohne also seine Souveränetät aufzugeben, diese abnorme und dem Wesen der Staats — dessen Zwecke eben nur durch Verwaltung erfüllt werden können — von Grund aus widersprechende Verbindung hat erst in der Gegenwart Verwirklichung gefunden.

Allerdings kamen im Mittelalter Verpfändungen von Staaten vor, allein solche Verpfändungen können nicht nach modernem Staatsrecht beurtheilt werden. Die Verpfändungen, welche die neuere Zeit kennt, beschränken sich auf die Einräumung des Unterhaltens bewaffneter Macht auf dem verpfändeten Territorium, wovon erst jüngst der Frieden zwischen Frankreich und Deutschland ein Beispiel geliefert hat. [1]) Auch das auf Grund eines angeblichen oder begründeten Interventionsrechtes erfolgte Einschreiten einer fremden Macht kann Beispiele einer Verwaltung eines Staates durch den anderen bieten, jedoch wird hiedurch kein dauerndes Verhältniss begründet, sondern nach Herstellung des durch die legitime oder die intervenirende Regierung gewünschten Zustandes erscheint die Verwaltungsaufgabe des intervenirenden Staates beendigt. Eine vorübergehende Verwaltung durch eine fremde Macht kann auch stattfinden bei der Entstehung eines Staates, indem die Organisation desselben unter thätiger Mitwirkung und

---

[1]) **Frankfurter Frieden Art. VII. Staatsarchiv Nr. 4443. Bd. XX. S. 417.**

Oberaufsicht anderer Staaten vollzogen wird, wie es bei der Constituirung Bulgariens und der Organisirung Rumeliens (welches allerdings vorderhand noch als Provinz des osmanischen Reiches gilt) der Fall war. Auch hier ist die fremde Verwaltung zeitlich durch die Erfüllung des ihr vorgezeichneten Zweckes begrenzt.

2. Ganz anderer Art sind aber die vertragsmässigen Occupationen und Administrationen von Theilen des osmanischen Reiches durch fremde Mächte seit dem Jahre 1878. Der letzte Grund dieser eigenthümlichen Erscheinungen ist die Schwäche der osmanischen Regierung, die Unfähigkeit, den Staatszwecken allein und überhaupt genügen zu können. Was zunächst Bosnien und die Herzegowina anbelangt, so liegt der Rechtstitel, auf dessen Grund die Uebergabe der beiden Provinzen an die österreichisch-ungarische Verwaltung auf dem Berliner Congresse verlangt wurde, in der dort unaufhörlich herrschenden Anarchie, welche nicht nur die benachbarten Provinzen Oesterreich-Ungarns, sondern bei der Lage der Dinge sogar den Weltfrieden bedrohte, also in dem Vorhandensein eines jener wenigen Fälle, in welchen die Intervention in die inneren Angelegenheiten eines Staates fast allseitig als gerechtfertigt erklärt wird. Indem man von der Ansicht ausging, dass es der Pforte unmöglich sei, die Aufstände der beiden Provinzen niederzuschlagen, übernahm Oesterreich-Ungarn den ihm zu Theil gewordenen Auftrag, die Ruhe in den zu occupirenden Ländern wieder herzustellen und eine geordnete Verwaltung daselbst einzuführen.[2]) Nach allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen wäre mit Wiederherstellung eines friedlichen und Herstellung eines geordneten Zustandes die Aufgabe der intervenirenden Macht beendigt. Da jedoch die Zustände der Türkei eine baldige Wiederkehr der alten Unordnung fürchten lassen, wenn die frühere Staatsgewalt wieder in Function tritt, so ist eine Beendigung der Occupation nicht abzusehen. In dem Art. XXV des Berliner Vertrages findet sich auch kein Termin und keine Resolutivbedingung angegeben, von deren Eintritt das Ende der österreichisch-ungarischen Administration in

---

[2]) S. *Protocoles du congrès de Berlin No. 8. Séance du 8 juin 1878.*

Bosnien und der Herzegowina abhinge. Es ist also vorderhand eine dauernde Occupation der beiden türkischen Provinzen durch Oesterreich-Ungarn im Berliner Vertrag begründet.

Das Verhältniss ist einzig in seiner Art.[3]) Trotzdem Oesterreich-Ungarn sämmtliche aus der Souveränetät fliessenden Rechte über Bosnien und die Herzegowina ausübt, ist es doch nicht Souverän dieser beiden Provinzen. Dieselben sind kein Theil Oesterreich-Ungarns, sondern nach wie vor ein Theil des osmanischen Reiches, nur hat die osmanische Regierung keine wie immer gearteten Rechte über diese Territorien, die Souveränetät der Pforte ist also, wie wir es bereits oben bezeichnet haben, ein *nudum jus*, das aber seine praktische Bedeutung doch darin zeigt, dass es einstweilen Oesterreich-Ungarn verhindert hat, die occupirten Provinzen sich zu incorporiren. Die Behauptung Calvo's, dass in Folge des Berliner Vertrages Bosnien und die Herzegowina „*sont devenues en quelque sorte un État nouveau, d'un caractère particulier, occupées qu'elles sont désormais par l'Autriche-Hongrie qui a accepté la charge de les administrer*" [4]), ist so vage und juristisch so unpräcis, dass durch sie die eigenartige völkerrechtliche Erscheinung, welche die Occupation hervorgerufen hat, um nichts klarer und verständlicher wird. Dass Oesterreich-Ungarn die beiden Länder nicht als einen neuen Staat, sondern als ihm anvertraute Provinzen eines fremden Staates betrachtet, hat gleich zu Beginn der Occupation die Proclamation des Commandanten der Occupationstruppen an die Bewohner der zu occupirenden Gebiete gezeigt, worin ihnen verkündet wird, dass der Sultan sie „dem Schutze seines mächtigen Freundes, des Kaisers und

---

[3]) Ein einigermassen analoges Verhältniss war das Russlands zu Polen nach dem Tractate von Grodno bis zur dritten Theilung (1793—1795). S. oben S. 56. Art. VI dieses Vertrages gab Russland eine fast unumschränkte Vollmacht, Verwaltungsacte in Polen vorzunehmen. So wenig aber die Souveränetät der Pforte über die occupirten Provinzen erloschen ist, so wenig kann von einer Vernichtung der Souveränetät Polens durch den erwähnten Vertrag die Rede sein.

[4]) t. I, §. 179, p. 278 übereinstimmend mit Bluntschli, *Le congrès de Berlin. Revue de D. I.* t. XI, p. 415: „*Ces pays sont véritablement devenus un État nouveau d'une nature particulière.*"

Königs anvertraut hat".[5]) Definitiv ist die Fortdauer der Souveränetät des Sultans über die beiden Provinzen in der Convention Oesterreich-Ungarns mit der Türkei vom 21. April 1879 anerkannt worden, in welcher die beiden Mächte sich über die näheren Modalitäten der Occupation verständigt haben.[6])

Ebenso eigenthümlich, aber durch seinen Inhalt und Zweck wesentlich von dem Fall Bosniens und der Herzegowina unterschieden, ist der Occupationsvertrag, den England mit der Pforte bezüglich Cyperns geschlossen hat.[7]) Er bildet einen Bestandtheil der Defensivallianz beider Mächte gegen Russland. Um die Hilfe, welche England der Pforte gegebenen Falles ertheilen soll, desto sicherer und schneller erscheinen zu lassen, hat die ottomanische Regierung die Insel Cypern der englischen Verwaltung übergeben, da die letzte englische Station im Mittelmeere Malta ist, welches von dem Schauplatze einer eventuellen Hilfsaction zu weit abliegt.[8]) Dass dieses Motiv wohl die Einräumung eines Kriegs-

---

[5]) Staatsarchiv Nr. 6888, Bd. XXXV, S. 250.

[6]) Vertragstext bei Schulthess, Europ. Geschichtskalender 1879, S. 321; Eingang: „— — nachdem die Thatsache der Occupation Bosniens und der Herzegowina die Souveränetätsrechte des Sultans auf diese Provinzen nicht beeinträchtigt"; Art. 2: Der Name des Sultans wird auch fernerhin in den öffentlichen Gebeten genannt und wo es gebräuchlich ist, wird der Gebrauch der osmanischen Flagge auf den Minarets respectirt werden; vgl. ferner Art. 5.

Allerdings scheint es aber, nach dem achten Protokoll zu urtheilen, in den Intentionen des Berliner Congresses gelegen zu sein, Oesterreich-Ungarn die volle Souveränetät über die beiden Provinzen zu übertragen; Gründe innerer Politik mögen die occupirende Macht davon abgehalten haben, die Incorporation schon jetzt zu fordern; vgl. L. Neumann, *L'empire Austro-Hongrois et la Bosnie et l'Herzégovine. Revue de D. I.* t. XI, p. 38 ff. Wie dem auch sei, der gegenwärtige Zustand ist seiner juristischen Natur nach gemäss der wirklich erfolgten Abmachungen des Congresses und der darauf basirten Acte Oesterreich-Ungarns zu beurtheilen, welche eben die Uebertragung der Souveränetät nicht zur Basis genommen haben.

[7]) Convention vom 6. Juni 1878. Staatsarchiv Bd. XXXV, Nr. 6874, S. 216.

[8]) *„afin de mettre l'Angleterre en mesure d'assurer les moyens necessaires pour l'execution de son engagement"* Art. I der citirten Convention. Note des Lord Salisbury an den französischen Minister des Auswärtigen: *„They have thought it necessary to undertake the onerous obligation of a defensive alliance*

hafens oder das Besatzungsrecht auf einem Gebiete, nicht aber die Uebergabe der gesammten Verwaltung einer Provinz rechtfertigt, bedarf wohl keiner näheren Auseinandersetzung. Nichtsdestoweniger liegt auch hier kein Scheingeschäft — die Cession der Insel als Entgelt für die zu leistende Hilfe — vor. Dass als Endtermin der Occupation der voraussichtlich nie eintretende Fall festgesetzt wurde, dass Russland der Türkei Kars und die anderen während des letzten Krieges gemachten Eroberungen in Asien zurückgibt [9]), ändert an dem Charakter des Rechtsverhältnisses einer vertragsmässigen Occupation, durch welche keine Incorporation begründet wird, durchaus nichts, und Cypern ist völkerrechtlich noch immer als ein Theil des osmanischen Reiches zu betrachten.[10]) Es wäre also z. B. im Falle eines Krieges zwischen England und einer dritten Macht, in dem die Türkei neutral bliebe, nicht ausgeschlossen, dass Cypern für neutrales Gebiet erklärt wird, wie ja auch die jonischen Inseln trotz des factisch der Herrschaft über sie gleichkommenden englischen Protectorates im Krimkriege neutral geblieben sind. Die Fortdauer der Souveränetät der Pforte über Cypern zeigt sich noch in drei Punkten. Einmal in der ihr noch zustehenden Gerichtsbark t in religiösen Dingen über die Mohammedaner und der Verwaltung des Vakufs, des Kirchengutes, dann in dem freien Verfügungs-

---

with Turkey, if Russia should attempt to extend her annexations beyond the frontiers which the present negotiations will assign. Her Majesty's Government cannot perform this engagement from such a distance as Malta — — — The Sultan has, therefore, assigned to England the Island of Cyprus, to be occupied and administered by the British Government during such time as the defensive alliance shall last." Staatsarchiv Nr. 6879, Bd. XXXV, S. 225.

[9]) Nachtragsconvention vom 1. Juli 1878 Art. VI. Staatsarchiv Nr. 6878, Bd. XXXV. S. 233. Allerdings erklärt die englische Regierung in der citirten Note des Marquis of Salisbury, dass sie hofft, Russland werde die Erwerbungen in Asien dereinst aufgeben „*as an useless acquisition*" und fügt hinzu: „*In the case our raison d'être at Cyprus will be at an end and we shall retire.*"

[10]) Note des englischen Ministers des Auswärtigen an den kgl. Botschafter in Konstantinopel vom 30. Mai 1878. Staatsarchiv Nr. 6874, Bd. XXXV. S. 275: „*Her Majesty's Government do not wish to ask the Sultan to alienate territory from his sovereignty — — They will, therefore, propose that, while the administration and occupation of the island shall be assigned to Her Majesty, the territory shall still continue to be a part of the Ottoman Empire.*"

recht über einen Theil der Staatsdomänen und der Verpflichtung Englands, den Ueberschuss aus der Verwaltung der Insel an die Türkei abzuliefern.[11]) Endlich haben die von der Türkei mit Rücksicht auf Cypern abgeschlossenen Staatenverträge nicht ihre Kraft verloren, und speciell für die Capitulationen hat Esperson nachgewiesen, dass sie auch nach der Occupation noch zu Recht bestehen.[12])

Einen ähnlichen Charakter wie die Occupationen Bosniens, der Herzegowina und Cyperns wird die von Frankreich über Tunis erstrebte Herrschaft tragen, wenn es den mit dem Bey von Tunis mit Umgehung des Oberherrn geschlossenen Vertrag vom 12. Mai 1881 durchgeführt haben wird.[13]) Indessen ist die Stellung, welche Frankreich in Tunis auf die Dauer einzunehmen beabsichtigt, heute noch viel zu wenig abgeklärt, als dass man ein Urtheil über die Natur derselben abgeben könnte.

3. Neben dem zerfallenden osmanischen bietet das aufstrebende deutsche Reich in seinem Innern das Schauspiel vertragsmässiger Verwaltung eines Staates durch den anderen dar. Dort ist die Unfähigkeit des Reiches die Ursache der eigenthümlichen Erscheinung, hier die Unzulänglichkeit der meisten Gliedstaaten, die gezwungen sind, sich an den mächtigsten anzulehnen.

Nicht die ganze Staatsverwaltung, wohl aber einen wesentlichen Theil derselben ergreifen die Militärconventionen, welche Preussen mit den kleinen und einigen Mittelstaaten Deutschlands abgeschlossen hat, durch welche die Contingente dieser Staaten in den Verband der preussischen Armee aufgenommen sind. Diese Conventionen sind Consequenzen der politisch noch nicht abgeklärten Verhältnisse der Kriegs-

---

[11]) Convention vom 1. Juli 1878 Art. I—IV.

[12]) *L'Angleterre et les capitulations dans l'île de Chypre au point de vue de droit international. R. d. D. I.* t. X, p. 587 ff.

[13]) Staatsarchiv Nr. 7479, Bd. XXXIX, S. 94. Art. 2: „*En vue de faciliter au Gouvernement de la République Française l'accomplissement des mesures, qu'il doit prendre pour atteindre le but que se proposent les Hautes Parties Contractantes, Son Altesse le Bey de Tunis consent à ce que l'autorité militaire française fasse occuper les points qu'elle jugera necessaire pour assurer le rétablissement de l'ordre et la sécurité des frontières et du littoral.*"

hoheit des deutschen Reiches. Sie regeln auf dem Wege des Vertrages mit dem mächtigsten Gliedstaate, was das Reich unzweifelhaft gemäss seines verfassungsmässigen Rechtes durch Gesetz normiren könnte.[14])

Bei einem der Gliedstaaten ist jedoch nicht nur die Militär-, sondern die gesammte Verwaltung in die Hände Preussens übergegangen. Mit Rücksicht auf die Lasten, welche dem Fürstenthum Waldeck durch den Eintritt in den norddeutschen Bund, beziehungsweise das deutsche Reich auferlegt worden sind, hat Preussen durch den s. g. Accessionsvertrag von 1867 — auf die Dauer von zehn Jahren geschlossen und 1877 mit einigen Modificationen auf zehn Jahre verlängert[15]) — die gesammte innere Verwaltung des Fürstenthums Waldeck übernommen und übt sie Namens des Fürsten in Uebereinstimmung mit den Waldeck'schen Landesgesetzen aus, wogegen Preussen die die eigenen Einnahmen des Landes übersteigenden Kosten der Verwaltung aus seinen Mitteln zu decken verpflichtet ist. Der preussische Staat ist berechtigt, Justiz- und Verwaltungsbehörden nach eigenem Ermessen anderweitig zu organisiren und kann die Befugnisse der Behörden höherer Instanzen preussischen Behörden übertragen. Im ersten Decennium des Vertrages waren sämmtliche Waldeck'sche Staatsdiener als solche preussische Unterthanen. Dem Fürsten von Waldeck verbleibt nur die Kirchenhoheit, das Begnadigungsrecht, das Recht der Zustimmung zu Verfassungsänderungen und -Gesetzen, soweit sie nicht die Organisation der Justiz- und Verwaltungsbehörden betreffen, ferner die Vertretung des Staates nach Aussen, welche durch den von Preussen ernannten Landesdirector unter dessen Verantwortlichkeit ausgeübt wird. Es unterliegt nun keinem Zweifel, dass durch den Accessionsvertrag, ein so abnormes Verhältniss er auch geschaffen hat, die Stellung Waldecks als Gliedstaat des deutschen Reiches nicht alterirt worden ist. Nach wie vor hat es seinen eigenen Land-

---

[14]) Vgl. über diese juristisch äusserst schwierigen Verhältnisse: Haenel, Vertragsmässige Elemente S. 115 ff.; G. Meyer, Lehrbuch §. 197; Zorn, Staatsrecht I, S. 303 ff.; Laband III, S. 26 ff.

[15]) Schulthess, Europ. Geschichtskal. 1867 S. 133—134, 1877 S. 184, 187, 192.

tag, seine selbständige Stimme und seinen Vertreter im Bundesrathe des Reiches, es kann Staatenverträge abschliessen und Gesandte schicken und empfangen. Die rechtliche Persönlichkeit Waldecks dauert daher fort, trotzdem es sich factisch wenig von einem preussischen Verwaltungsbezirke unterscheidet.[16])

4. Alle diese hier dargelegten Occupationen und Administrationen sind irregulärer Natur, weil im Widerspruche zu dem Wesen des Staates stehend, von welchem Standpunkt auch immer man dieses auffassen mag. Sie sind das Product unklarer und meistens schwer zu klärender politischer Situationen, interimistische Regelungen von Verhältnissen, deren definitive Gestaltung einer der vollen Actionsfreiheit des administrirenden Staates günstigeren Zukunft vorbehalten wird. Aber sie sind bei allem Unnatürlichen, das ihnen anhaftet, sehr belehrend, weil sie zeigen, dass die realen Thatsachen des Staatslebens nicht nothwendig mit den einfachsten Consequenzen des Staatsbegriffes übereinstimmen müssen, und dass dasjenige sichtbar werden kann, was sich a priori als undenkbar herausstellt. Sie sind belehrend für das Verhältniss politischer zu juristischer Betrachtungsweise. Denn, wenn der Politiker leicht geneigt sein wird, die der Gewalt eines fremden Staates unterstehenden Provinzen oder Staaten als Pertinenzen des ersteren zu betrachten, so wird der Jurist diese irregulären Verhältnisse in ihrem eigenthümlichen rechtlichen Charakter zu erfassen suchen. Er wird dies thun, weil aus den gegebenen Verhältnissen eine unabsehbare Masse von privat-, straf-, staats- und völkerrechtlichen Fragen sich ergeben können, welche nach der Strenge juristischer Logik, die den Einzelfall gemäss seiner Individualität untersucht, entschieden werden müssen.

IV.

Die Allianz.

1. Eine **Allianz** ist eine Verbindung zweier oder mehrerer Staaten zu gemeinsamem Verhalten als Mächte. Sie hat

---

[16]) Vgl. G. Meyer, Lehrbuch S. 118.

also wesentlich politische Zwecke, mögen diese sich nun auf ein feindliches Verhalten gegen Dritte oder auf Erreichung eines friedlichen Zweckes beziehen. Eine solche Verbindung ist nicht organisirt, sie erscheint lediglich in den übereinstimmenden Willen der contrahirenden Theile. Für einzelne aus der Allianz entspringende Zwecke können jedoch internationale Organe mit zeitlich und sachlich beschränkter Wirksamkeit eingesetzt werden, z. B. bei einer Collectivgarantie, welche die Organisation eines Staates oder einer Provinz sichert, die die Beschlüsse der Garanten ausführenden und überwachenden Commissionen, wovon erst kürzlich der Berliner Vertrag Beispiele geboten hat; oder die Einsetzung eines Comités von Seiten der verbündeten Staaten, um Wünsche oder Zustände der Macht zu prüfen, gegen oder für welche die Coalition stattgefunden hat. Indessen spielen solche Organe bei Allianzen immer eine untergeordnete und vorübergehende Rolle, so dass deren Charakter als nichtorganisirter Staatenverbindung dadurch wenig alterirt wird.

Die Allianzen werden herkömmlich in kriegerische und friedliche eingetheilt, je nachdem sie auf den Kriegs- oder Friedenszustand berechnet sind. Die kriegerischen Allianzen, welche die weitaus häufigsten sind, zerfallen in Offensivallianzen zu gemeinsamem Angriff und Defensivallianzen zu gemeinsamer Abwehr, sei es eines Feindes, sei es einzelner von Seiten nicht direct mit den alliirten Staaten im Kriegszustand befindlicher Mächte zu fürchtender Unbilligkeiten. Beispiele des zweiten Falles der Defensivallianzen sind die bewaffneten Neutralitätsbünde. Eine dritte Art der kriegerischen Allianz ist die, welche Offensiv- und Defensivallianz in sich vereint, das Schutz- und Trutzbündniss. Die kriegerischen Allianzen können speciell gegen einen bestimmten Feind oder Angriff und generell für alle kriegerischen Zwecke geschlossen werden.

Die Allianz gehört dem Typus der Gesellschaftsverträge an, und die allgemeinsten durch die Natur des Gesellschaftsverhältnisses gegebenen Rechtssätze finden auf sie Anwendung. Aber man muss sich hier, wie überall im öffentlichen Recht, vor zu weit gehenden privatrechtlichen Analogien hüten. Nur

der Umstand, dass die Allianz eine auf Vertrag beruhende, zu bestimmten Zwecken geschlossene Gemeinschaft ist, deren Wesen stets nach dem Charakter des zu Grunde liegenden Pactes zu beurtheilen ist, und die mit Erfüllung des gemeinsam angestrebten Zweckes aufhört, dass, wo keine andere Verabredung vorliegt, gleiche Rechte und Pflichten der Gesellschaftsglieder angenommen werden, ist der Gesellschaft des Völkerrechtes mit der des Privatrechtes gemeinsam.

Von dieser ist sie aber vor Allem dadurch geschieden, dass sie ohne Aufkündigung sogleich erlischt, wenn das Festhalten an der Allianz den Staat mit seinen wichtigsten Interessen, mit seinen Existenzbedingungen in Conflict brächte. Nirgends tritt die vertragsauflösende Kraft der Klausel: *rebus sic stantibus* öfter und deutlicher hervor, als bei den Allianzen, die daher unter allen Formen der politischen Bündnisse die am wenigsten dauerhafte ist. Wenn es auch mit den Allianzen des 19. Jahrhundert nicht mehr ganz so schlecht bestellt ist wie mit denen des vorigen, von denen ein Kenner ihrer Geschichte behauptet: „*Nous y verrons des alliances formées et rompues, sans autres motifs que le caprice des souverains ou les projets ambitieux de leurs ministres*“[1]), so zeigt sich doch auch heute immer und immer wieder der Sieg der Politik über das formelle Recht, d. h. der Sieg der Interessen des Einzelstaates über die der Staatengemeinschaft. Das Gefühl von der Nichtigkeit des Völkerrechtes mag den wohl beschleichen, der in politischen Bündnissen dieser Gattung vornehmlich die Bedeutung von Treu und Glauben und die Regeln des internationalen Verkehres zu erkennen trachtet.

Auch das Mass der Leistung ist ein anderes für die Gesellschaft des Völker- als die des Privatrechts. Jede Leistung, welche die Kräfte eines Gesellschafters übermässig in Anspruch nehmen würde, kann von diesem verweigert werden — wie sich logisch aus dem Fundamentalsatze der Existenzerhaltung des Staates ergibt. Wann jene Grenze überschritten ist, über welche hinaus eine Leistung nicht gefor-

---

[1]) Koch-Schoell, *Histoire abregée des traités de paix entre des puissances de l'Europe* t. II, p. 171.

dert werden kann, darüber entscheidet bei dem Abgange eines internationalen Richters natürlich nur der zur Leistung verpflichtete Staat selbst, und dadurch allein schon muss die Beständigkeit der Allianzen als sehr zweifelhaft erscheinen. Erst wenn die Staatenverbindung materiell auf eine bleibende Gemeinschaft der Zwecke gebaut und formell durch die Errichtung einer gemeinsamen Organisation verstärkt ist, nimmt sie einen strengeren rechtlichen Charakter an.

Manche als Allianzen bezeichnete internationale Vereinbarungen, vornehmlich die Freundschafts- und Anerkennungsverträge, sind Acte, welche mehr als Voraussetzungen eines rechtlich geordneten Verkehres, denn als eigentliche Verträge zu betrachten sind. Sie nähern die Staaten einander, verbinden sie aber noch nicht, sondern ermöglichen Verbindungen, indem durch sie ein ausdrückliches Anerkennen der gegenseitigen Existenz als Rechtspersönlichkeit gesetzt wird.[1]) Wenn Verträge so vagen Inhaltes sind und so unklare Ziele haben, wie die so lange überschätzte, nun aber in ihrer geringen historischen Bedeutung erkannte heilige Allianz, so ist es mehr als zweifelhaft, ob sie noch in das Gebiet des Völkerrechts gehören.

2. Die Theorie der Allianz ist von der Wissenschaft bei der Einfachheit dieses Verhältnisses im Grossen und Ganzen endgiltig festgestellt worden, und da alle nichtorganisirten politischen Bündnisse unter den Begriff der Allianz fallen, so wäre die Betrachtung derselben unter Hinweis auf die betreffenden Partien der Systeme des Völkerrechtes zu schliessen. Unsere Aufmerksamkeit hat sich jedoch noch jenen Arten der Allianz zuzuwenden, durch welche ein Gesellschafter in eine politisch inferiore Stellung zu den anderen versetzt, wo die freie Bewegung eines Staates wesentlich eingeschränkt wird, wo also die Frage zu erörtern ist, ob die Souveränetät des also beschränkten Staates eine Modification erleidet und welcher Art sie ist. Diese Arten der Allianz haben vielfach wegen ihrer oft grösseren materiellen Garantie eine festere Gestaltung und längere Dauer als die mit politisch gleicher Stellung der Contrahenten.

---

[1]) S. oben S. 99.

Hier sind zuvörderst zwei nicht mehr dem Ideenkreise der modernen civilisirten Völker angehörige Verhältnisse zu berühren, nämlich das Lehensband, sofern keine staatsrechtliche Gehorsamspflicht durch dasselbe bedingt ist und die Zahlung eines Tributs.

Insofern durch das Lehensband nur die Verpflichtung zur Treue, nicht aber eine Gehorsamspflicht begründet ist [3]), sind es nur gewisse Ehrenvorzüge vor dem Lehnsträger, die dem Lehnsherrn zustehen; durch solches principiell, aber nicht factisch den Krieg unter den derart vereinigten Staaten ausschliessendes Lehensband waren im Mittelalter viele sonst ganz unabhängige Staaten oder vielmehr deren Fürsten nominell mit einander verbunden. Als ein Ueberrest aus jener Zeit hatte sich bis in unser Jahrhundert Neapel als päpstliches Lehen erhalten. [4])

Ebenso bedeutet die Zahlung eines Tributes nichts als die Zugestehung eines gewissen Ehrenvorzuges an den Staat, dem man zinsbar ist, wenn sich das ganze Verhältniss auf Zahlung und Empfang des Tributs beschränkt. Dieser Art war die Zinsbarkeit verschiedener Königreiche an den päpstlichen Stuhl. Zwar nach den Anschauungen der Barbareskenstaaten, nicht aber nach dem der europäischen Mächte, waren die von diesen an jene bezahlten jährlichen Geldbeträge ein Tribut. Es waren diese Tributverträge nichts als eine Form der Handelsverträge, indem die christlichen Staaten sich Handel und Verkehr durch Zahlung einer Geldsumme sicherten. [5])

Eingehendere Untersuchung als diese, wenigstens für die christlichen souveränen Staaten antiquirten Formen heischen

---

[3]) Ueber den Unterschied von Treue und Gehorsam vgl. Ehrenberg, Commendation und Huldigung nach fränkischem Recht, Weimar 1877, S. 112 ff.

[4]) Günther I, S. 136; Heffter §. 22, n. 5. Auch die Verwirkung des Lehens wegen Untreue gehört zu den theoretischen Consequenzen des Lehensbandes (Heffter l. c.), hatte aber bei Verhältnissen dieser Art nur wenig praktische Bedeutung und hinderte die Souveränetät des Vasallenbundes so wenig, als die aus irgend einem anderen Grunde eintretende Verwirkung der Krone für den jeweiligen Träger derselben, wie z. B. für den König von England durch Verheiratung mit einer Katholikin.

[5]) Ueber diese Verhältnisse siehe Wheaton, Éléments t. I, §. 14; Beach Lawrence t. I, p. 227 ff.

die Beschränkungen der politischen Actionsfähigkeit eines Staates durch Protectionsverhältniss, Garantieverträge und ewige Neutralisirung.

V.

Protection. Garantie. Ewige Neutralität.

1. Das Schutz- oder Protectionsverhältniss besteht darin, dass ein Staat einem anderen einseitig Schutz und Hilfe gegen feindliche Angriffe verspricht, wozu noch Förderung der inneren Staatszwecke des beschützten Staates kommen kann. Als Entgelt dafür hat der Schutzstaat die Politik des beschützenden zu unterstützen oder wenigstens nichts gegen dieselbe zu unternehmen, er conformirt daher durch den Schutzvertrag von vornherein in Beziehung auf die äusseren Angelegenheiten seinen Willen mit dem des Beschützers. Die Protection vernichtet daher nicht die Unabhängigkeit des Staates, wohl aber mindert oder zerstört sie die Freiheit der Politik.[1]) Der beschützte Staat ist trotz des Schutzes, den er geniesst, souverän, denn er ist nur durch Vertrag gebunden. Verletzt der Protector den Schutzvertrag, überschreitet er die ihm darin zugestandenen Befugnisse oder versagt er gegebenen Falles die versprochene Hilfe, so wird der Beschützte von dem Vertrage befreit, ebenso natürlich der Beschützer durch Vertragsbruch von Seite des Beschützten. Das Verhältniss, was immer seine politischen Folgen sein mögen, ruht ganz und vollständig in dem übereinstimmenden Willen beider Staaten, von einem Verhältniss der Ueber- und Unterordnung, von einer Reducirung des beschützten Staates auf die s. g. Halbsouveränetät kann daher keine Rede sein. Schon die römischen Juristen haben erkannt, dass die Völker, welche sich verpflichtet hatten, „*imperium majestatemque populi Romani comiter conservare*", dadurch nicht aufhörten, frei zu sein.[2])

---

[1]) v. Martitz. Zeitschrift f. d. g. Staatsw. Bd. XXXII, S. 563. Treffend Réal t. IV, p. 175: „*La vraie et simple protection est une grâce par laquelle un Souverain puissant en met sous sa sauvegarde un autre moins puissant.*"

[2]) L. 7 D. *de captivis et de* D. 49, 15.

Es sind hauptsächlich zwei Fälle, welche zu Schutzverträgen führen, und zwar erstens Unfähigkeit eines Staates, sich selbständig nach Aussen hin zu erhalten. Daher suchen die minimalen Gemeinwesen den Schutz der mächtigen Nachbarn; so steht die kleine Gebirgsrepublik Andorra unter dem Schutze Frankreichs und des spanischen Bischofs von Urjel, Monaco und San Marino unter italienischem Schutze.[3]) Auch das Protectorat Russlands über die Donaufürstenthümer hatte neben anderen der Orientpolitik Russlands entstammenden Gründen den Zweck, die Fürstenthümer vor den Gefahren zu schützen, die ihnen von den Uebergriffen der Pforte drohte, welche noch im Jahre 1778 den Hospodar der Moldau hatte hinrichten lassen.[4]) Aber das Protectorat hat zweitens auch seine Bedeutung in den Beziehungen der europäischen Seemächte zu entlegenen und halbcivilisirten Völkerschaften, indem durch dasselbe nicht blos Handelsbeziehungen angeknüpft werden, sondern einerseits die Machtstellung des Protectors in diesen Gegenden erhöht, andererseits dem beschützten Volke durch den regeren friedlichen Verkehr die Möglichkeit gegeben wird, zu höherer Cultur zu gelangen.[5])

2. Die aus der Natur des Protectionsverhältnisses fliessenden allgemeinen Bestimmungen waren nach der Ansicht Vieler nicht in vollem Umfange anwendbar auf zwei Staaten, welche durch die Verträge von 1815 in den Schutz anderer gestellt wurden, nämlich auf die freie Stadt Krakau und die Republik der sieben vereinigten jonischen Inseln. Diesen Staaten wurde die volle Souveränetät als unvereinbar mit dem

---

[3]) Vgl. Twiss p. 42 ff.; Calvo I, §. 72 p. 185 ff.

[4]) J. J. Moser, Beyträge I, S. 39.

[5]) Ortolan t. I, p. 50. Die diplomatische Sprache ist bei der Bezeichnung der Beziehungen zu solchen wenig civilisirten Staaten ziemlich unbekümmert um den richtigen Ausdruck. So z. B. heisst es in dem Vertrage zwischen Frankreich und dem Könige von Rio Pungo vom 15. Februar 1866 Art. I: „*Le roi du Pungo declare plaçer son pays sous la suzeraineté de la France*“, wo aus dem Vertrage hervorgeht, dass die Suzeraineté einfach ein Protectionsverhältniss bedeutet. Martens, Nouveau Rec. t. XX, p. 236. Ueber die Unbestimmtheit des Ausdruckes „*suzeraineté*“ Arntz, *De la situation de la Roumanie au point de vue de droit international. Revue de D. I.* t. IX, p. 43.

Charakter des Protectorates, dem sie unterworfen waren, abgesprochen.

Durch Art. VI der Wiener Congressacte wurde Krakau mit seinem Territorium für immer als eine freie, unabhängige, völlig neutrale Stadt unter der Protection Russlands, Oesterreichs und Preussens erklärt. In dem Additionalvertrage der drei Schutzmächte über das Schicksal Krakau's [6]) schrieben sich dieselben jedoch so weitgehende Befugnisse bezüglich der inneren Gestaltung des Freistaates zu, dass seine Selbständigkeit in Wahrheit eine sehr geringe war [7]), überdies immer mehr und mehr eingeschränkt wurde, um endlich ganz zu verschwinden. Das Eigenthümliche des Verhältnisses Krakau's zu seinen Protectoren lag vor Allem darin, dass es ungefragt dem Schutze der Mächte unterstellt wurde. Allein da die Souveränetät Krakau's ausdrücklich anerkannt worden war, so muss juristisch angenommen werden, dass die, die staatliche Qualität Krakau's schaffenden Congressmächte das Recht hatten, Namens der neuen Republik den Protectionsvertrag abzuschliessen, und überdies hat Krakau durch concludente Handlungen seine präsumirte Einwilligung in das Schutzverhältniss bestätigt. So weitgehend die Befugnisse der Mächte gegenüber Krakau waren, dem jede Wirksamkeit nach Aussen unmöglich gemacht wurde, so stellten sie sich juristisch dennoch nur als vertragsmässig geliehene Rechte dar, deren Rückkehr zum Eigner nicht unmöglich war. Allerdings hatte sich an Krakau der Satz bewährt, dass „sich in fremden Schutz begeben die erste Staffel zur Dienstbarkeit ist“. [8])

3. Wenn bezüglich Krakau's doch mehrere Schriftsteller die Fortdauer der Souveränetät des beschützten Staates trotz ihrer grossen Einschränkungen zugaben [9]), so

---

[6]) Abgedruckt bei Wheaton, Éléments t. II, p. 298 ff.

[7]) Die Verfassung Krakau's vom 3. Mai 1815 trug — ein verfassungsgeschichtliches Unicum — nur die Unterschrift der Vertreter der drei Schutzmächte! Pölitz, Europ. Constit. III, S. 48. Ebenda die Darstellung der Eingriffe der Mächte in die Autonomie Krakau's. Vgl. ferner Twiss I, p. 37.

[8]) Günther I, S. 132.

[9]) Z. B. Martens, Précis §. 20 n. a; Halleck, p. 66; Calvo I, §. 42, p. 147. Ganz richtig bemerkt Twiss I, p. 40, dass es nicht leicht zu verstehen

herrschte über die abhängige Stellung der jonischen Inseln gegenüber England im Zeitraum von 1815—1864 beinahe Einstimmigkeit. Durch den Vertrag vom 5. November 1815 zwischen Russland, Oesterreich, Preussen und England wurden die sieben Inseln für einen freien und unabhängigen Staat erklärt und zugleich unter das unmittelbare und ausschliessliche Protectorat Englands gestellt. Zum Zwecke der Ausübung des Protectorates und um die Jonier der Vortheile desselben in vollem Masse theilhaftig werden zu lassen, wie es im Vertrage heisst [10]), wurde England das Besatzungsrecht auf den Inseln eingeräumt, und die jonischen Streitkräfte dem englischen Commando unterstellt. Die englische Krone hatte das Recht der Zustimmung zu der Verfassung, ein englischer Lordcommissär das Recht der Parlaments-Berufung und -Vertagung, während der englischen Krone das Recht der Auflösung zustand. Die englischen Consuln bei fremden Mächten wurden zugleich als jonische Consuln betrachtet. Die Annahme von Gesandten und Consuln konnte nur mit Zustimmung des Lordcommissärs erfolgen. Der Einfluss, den England in Folge dieser Bestimmungen auf die inneren Angelegenheiten der jonischen Inseln ausübte [11]), war derart, dass die Eingeborenen sich durch mehrere blutige Aufstände von dem verhassten Protector zu befreien suchten, bis endlich im Jahre 1863 dem Wunsche der Jonier entsprechend die Vereinigung des Siebeninselstaates mit Griechenland erfolgte.

Angesichts des der rechtlichen Basis eines Schutzvertrages nicht entsprechenden factischen Verhältnisses Joniens zu England wurde es von Wheaton auf eine Linie mit den englischen Colonien gestellt [12]), von denen manchen sogar ein viel

---

ist, welcher specifische Unterschied zwischen der Lage Krakau's und der der jonischen Inseln sein soll, weshalb also das erstere souverän, die anderen hingegen es nicht waren, da die internationale Stellung der sieben Inseln überdies in mancher Hinsicht eine selbständigere war als die Krakau's.

[10]) „*Pour assurer sans restriction aux habitans des États-Unis des îles Ioniennes les avantages résultants de la haute protection sous laquelle ils sont placés, ainsi que pour l'exercise de droits inhérents à cette protection*" etc. Art. V.

[11]) Vgl. Kolb im Staatslexikon von Rotteck und Welcker, 3. Aufl., Bd. VIII, S. 513 ff., bes. S. 519.

[12]) Éléments I, p. 47.

grösseres Mass freier Bewegung eingeräumt ist, als den sieben Inseln zugemessen war. Aber nichtsdestoweniger hat sich auch hier die Nothwendigkeit einer um die politische Gestaltung des Einzelfalles unbekümmerten juristischen Beurtheilung gezeigt. Die Pforte hatte zwar in dem Vertrage vom 24. April 1819, in welchem sie die Unabhängigkeit der jonischen Inseln unter englischem Schutze definitiv anerkannte, England als *„souverain protecteur“* und die jonischen Unterthanen als *„sujets protégés“* bezeichnet. [13]) Aber der Krimkrieg hat die rechtliche Wirkung der Selbständigkeit Joniens gezeigt. Das englische Admiralitätsgericht entschied, dass das Verbot des Handels mit Russland für die englischen Schiffe sich nicht von selbst auf die jonischen Schiffe erstrecke, dass die Einwohner der sieben Inseln England keine Unterthänigkeit, sondern nur einen partiellen Gehorsam als Entgelt für die gewährte Protection schulden. [14]) Daher charakterisirt Tr. Twiss das Verhältniss Englands zu seinem Schutzstaate, indem er die demselben zugedachte Bezeichnung eines „halbsouveränen“ Staates mit vollem Rechte als unwissenschaftlich verwirft, ganz richtig dahin, dass der König von England nicht aus eigenem Rechte über denselben herrsche, sondern einfach ihm vertragsmässig zugewiesene Befugnisse über die jonischen Inseln ausübe, und dass das jonische Volk aus jonischen, aber nicht aus englischen Unterthanen bestehe. [15]) Alle Befugnisse, welche England über die Inseln ausübte, waren, wie der englische Jurist hervorhebt, vertragsmässig eingeräumt, daher auch z. B. der Lord High Commissioner keine britische, sondern eine jonische Autorität war [16]); von einer Souveränetät Englands über den Freistaat konnte

---

[13]) Martens, Supplément VII, p. 387. Klüber, *Droit des gens* §. 33: *„Les États-Unis des îles Ioniennes forment, depuis 1815, un véritable État mi-souverain à cause des droits de protection et de souveraineté que la Grande Bretagne est autorisée à exercer sur eux.“*

[14]) Phillimore I, p. 104; Twiss p. 35; Geffcken zu Heffter §. 22 n. 7.

[15]) *„The King of Great Britain and Ireland exercises authority over the Jonian States not Jure Coronae, but simply ex Pacto; and the Jonian people are Jonian subjects, not subjects of the British Crown.“* I, p. 35.

[16]) I, p. 41.

demnach nur mit Unrecht gesprochen werden. Allerdings hatte auch hier — wie bei Krakau — keine ausdrückliche Zustimmung des Schutzstaates zu dem Schutzvertrage stattgefunden, so dass ebenfalls eine stillschweigende supponirt werden muss. Aber England hat durch die Art und Weise, wie es unter Zustimmung der Grossmächte das Protectorat zu Gunsten der Incorporation der Inseln in Griechenland aufgab, gezeigt, dass seine Auffassung von der rechtlichen Stellung Joniens mit der juristisch correcten vollkommen übereinstimmte. In der Note des englischen Ministers des Auswärtigen an die Botschafter an den Höfen der Grossmächte [17]) wird erklärt, dass die jonischen Inseln nicht, wie Manche anzunehmen scheinen, ein Theil der Besitzungen der englischen Krone sind [18]), dass die der englischen Regierung durch den Vertrag von 1815 zugestandenen Rechte den ausgesprochenen Zweck hatten, die Existenz der sieben Inseln als freien und unabhängigen Staat zu sichern.[19]) Trotzdem England den Werth Corfu's anerkenne, müsse es doch, wenn es nicht einen Bruch des Völkerrechts begehen wollte, seinem Protectorate entsagen und würde einen Verrath an dem Vertrauen Europas und einen Treubruch an dem jonischen Volke verüben, wenn es einen Theil eines freien und unabhängigen, von ihm protegirten Staates seinem Staatsgebiete einverleiben wollte. [19a])

Durch diese Erklärung hat England gezeigt, dass es weit davon entfernt war, sich als den Oberherrn der jonischen Inseln zu betrachten, dass es die gangbare Anschauung von der Halbsouveränetät des protegirten Staates nicht theilte.

---

[17]) Staatsarchiv Nr. 1710, Bd. VII, S. 286.

[18]) „*The Jonian Islands are not, as some persons appear to suppose, a part of the possessions of the British Crown.*"

[19]) „*It appears clear from these provisions that the intention of the High Allied powers was to found in the seven Islands a free, independent State, which, by the protection of so a powerful country as Great Britain, might develop its resources without fear of external aggressions or internal anarchy.*"

[19a]) *Her Majesty's Government conceive that it would be a perversion of the trust confided to them by Europe and a breach of faith towards the Jonian people, if Great Britain were to turn a portion of a single free and independent State under her Protectorate, into a part of her military possessions, and to make Corfu an element of her European power.*"

Die Rechte, welche England über die Siebeninsel-Republik ausübte, waren jonische, nicht englische Rechte. Demgemäss war die Republik trotz des Protectorates ein souveräner Staat, der einige, allerdings sehr wesentliche aus seiner Souveränetät fliessende Rechte behufs besserer Erfüllung des Schutzvertrages der protegirenden Macht zur Ausübung übertragen hatte.[20]) Ihr Verhältniss zu England war daher rein völkerrechtlicher Natur, eine staatsrechtliche Subjection war nicht vorhanden. Dass England nicht die Souveränetät über die Inseln besass, dass es nicht eigene, sondern nur übertragene Rechte über sie ausübte, geht schon daraus hervor, dass die Einverleibung Joniens in den griechischen Staat unter ausdrücklicher Annahme des englischen Verzichts auf das Protectorat von Seiten der Unterzeichner des Vertrages von 1815 erfolgte.[21]) Sowohl Annahme als Aufgeben des Protectorates waren völkerrechtliche Acte; Consens begründete es, Dissens löste es auf. Der Verzicht auf die Souveränetät über ein Gebiet, die Cession eines Territoriums, bedarf nur des übereinstimmenden Willens des Cessors und Cessionars, nicht aber einer Zustimmung Dritter.

Somit zeigt auch das Beispiel des englischen Protectorates über die jonischen Inseln nichts gegen die Giltigkeit des von uns aufgestellten Satzes, dass ein nur durch Vertrag gebundener Staat, was immer auch der Inhalt des Vertrages sein möge, souverän sei und bleibe, sondern bestätigt ihn vielmehr in vollem Masse.

---

[20]) So hatte auch der Kaiser der Franzosen als Protector des Rheinbundes gemäss der Rheinbundesacte das Recht, den Fürstprimas, Vorsitzenden des Reichstages und des Collegiums der Könige zu ernennen, den Bundestag zu berufen und, da der Rheinbund zugleich ein Schutz- und Trutzbündniss war, das einseitige Recht über Krieg und Frieden; vgl. v. Kaltenborn, Einleitung S. 248. Gegenwärtig haben die Protectoren Andorra's das Recht, die höchsten richterlichen Beamten der kleinen Gebirgsrepublik zu ernennen; Gothaer dipl. Taschenbuch 1880, S. 538.

[21]) Vgl. Beach Lawrence II, p. 424 ff. Art. I des Londoner Vertrages vom 14. November 1863: „— — *Leurs Majestés — — acceptent, sous les conditions ci-dessous spécifiées, l'abandon que Sa Majesté la Reine du Royaume Uni de la Grande Bretagne et d'Irlande fait du Protectorat des États-Unis des Iles Ioniennes*“. Staatsarchiv Nr. 1713, Bd. VII, S. 292.

Protegirte Staaten sind also souveräne Staaten, das Protectionsverhältniss ist ein ausschliesslich völkerrechtliches, es ist ein Verhältniss der Coordination, aber nicht der Ueber- und Unterordnung. Für alle Fälle dieser Art gilt, so lange die Existenz des protegirten Staates anerkannt ist, die alte Paroemie, dass Schutz und Schirm keine Obrigkeit gibt.

4. Unter dem Begriffe des Garantievertrages werden zwei wesentlich verschiedene Verhältnisse gedacht, welche erst Bluntschli[22]) in voller Schärfe auseinandergehalten hat. Entweder kann durch einen solchen Vertrag die Erfüllung eines andern gewährleistet werden, so dass die Garantie ein accessorischer Vertrag ist, durch welchen ein Hauptvertrag verstärkt wird — ein Verhältniss, welches dem privatrechtlichen der Bürgschaft einigermassen ähnlich ist — oder die Garantie bezieht sich auf einen Rechtszustand, der unabhängig von einem Vertrage besteht, sie ist hier also ein Hauptvertrag. Im ersten Falle schützt daher die Garantie einen Vertrag, im zweiten einen Rechtszustand.

Die Garantieverträge sind in den meisten Fällen politische Bündnisse. Der Garant ist verpflichtet, für die Erfüllung des Vertrages oder die Aufrechterhaltung des garantirten Zustandes mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln, also unter Umständen auch mit Waffengewalt einzustehen. Besonders die zweite Form der Garantie ist hervorragend politischer Natur. Im Grunde genommen ist jede Defensivallianz nichts als ein gegenseitiger Garantievertrag, und die gebräuchliche Formel derselben besteht auch darin, dass sich die Alliirten die gegenseitige Integrität der Gebiete garantiren.[23])

Eine detaillirte Untersuchung der Garantie und ihrer Wirkungen gehört in die specielle Lehre von den völkerrechtlichen Verträgen. Für uns ist nur die zweite Form derselben — von Bluntschli der Garantiebeschluss genannt — von wesentlicher Bedeutung.

[22]) Mod. Völkerrecht, Art. 432; vgl. Hartmann, Institutionen §. 53.

[23]) Umgekehrt ist eine Garantie, die sich auf alle möglichen Verletzungen eines Staates durch einen anderen bezieht, einfach als Defensivallianz, eventuell als Protection zu betrachten; vgl. Klüber, *dr. d. g.* §. 157, Note b.

Die accessorische Garantie, die sowohl als eigener, als auch als Bestandtheil des Hauptvertrages vorkommen kann, berechtigt den garantirenden Staat nur, auf Verlangen des durch den Garantievertrag Geschützten einzuschreiten. Anders die selbständige Garantie. Hier ist die Aufrechterhaltung des garantirten Zustandes nicht nur in dem Interesse des durch die Garantie Geschützten, sondern in dem sämmtlicher Theilnehmer der Garantie gelegen, daher es auch diesen überlassen bleiben muss, zu bestimmen, ob ein Grund zum Einschreiten vorliege oder nicht.

Wenn nun einem Staate von Dritten die Integrität seines Gebietes garantirt wird, wie der Pforte im Vertrage Englands, Frankreichs und Oesterreichs vom 15. April 1856[24]) oder die Verfassung eines Staates von anderen gewährleistet wird, wie die der Moldau und Wallachei im Pariser Vertrage, dann trägt dieses Verhältniss einen Charakter, der es dem Protectorate sehr ähnlich macht. Der Zweck des Protectorates sowohl als dieser Gattung von Garantie besteht in dem Schutze eines Staates vor inneren und äusseren Feinden. Der Unterschied beider Verhältnisse liegt nur darin, dass das Protectorat wesentlich im Interesse des beschützten Staates, die Garantie jedoch auch im Interesse der Garanten ausgeübt wird.[25]) Sonst

---

[24]) Neumann, *Recueil des traités et conventions conclus par l'Autriche* t. VI, p. 292. Im Art. VII und VIII des Pariser Friedens vom 30. März 1856 hatten die Mächte die Integrität der Türkei garantirt und sich zugleich verpflichtet, wenn zwischen einem von ihnen und der Pforte Uneinigkeit entstehen sollte, vor Anwendung von Waffengewalt die Mediation der anderen anzurufen. Unabhängig von diesem Vertrage haben in der im Text citirten Convention die drei Mächte die Unabhängigkeit und den Besitzstand der Pforte garantirt und jeden Angriff auf denselben als Kriegsfall bezeichnet. An diesem Vertrage war die Pforte nicht betheiligt. So gering die praktische Bedeutung dieser Garantie war, so ist sie dennoch juristisch interessant als ein Vertrag zu Gunsten eines Dritten. Von solcher Art war auch die Garantie der Verfassung der Donaufürstenthümer (sowie jetzt Bulgariens) durch die Mächte. Arntz a. a. O. p. 39 hat sie als *res inter tertios acta* bezeichnet. Sie ist indess von Rumänien durch concludente Handlungen anerkannt gewesen und war auch sonst zu Recht bestehend, da Rumänien nach Aussen hin als Theil des türkischen Reiches galt, und die Türkei der Garantie zugestimmt hatte.

[25]) Daher ist es im concreten Falle oft schwer zu unterscheiden, ob Protection oder Garantie vorhanden ist. Im Traktat von Unkiar-Iskelessi

aber herrschen bei beiden Verhältnissen dieselben Bedingungen vor. Es darf also vor Allem der Staat, zu dessen Gunsten die Garantie besteht, nichts vornehmen, was der Politik der garantirenden Mächte entschieden entgegenläuft. Auch die Unterscheidung von Special- und Collectivgarantien, je nachdem die Garanten Jeder für sich oder solidarisch die Garantie leisten, trifft auf analoge Umstände bei dem Protectorate. Das Protectorat der drei Mächte über Krakau war ein Collectivprotectorat.[26]) Von dem Protectorate unterscheidet sich indess die Garantie auch formell in einem wichtigen Punkte. Bei dem ersteren ist, wie wir gesehen haben, eine mindestens stillschweigende Zustimmung des beschützten Staates nothwendig, nicht so bei der Garantie, welche, weil sie eben auch im Interesse der Garanten liegt, und insoweit sie nichts enthält, wodurch die Handlungsfreiheit des Staates, dem die Garantie zu Gute kommt, beeinträchtigt wird, ohne Rücksicht auf dessen Willen geschlossen werden kann. Dieser letztere Fall kann jedoch nur bei einer Collectivgarantie eintreten, wo sie dann einfach den Inhalt einer Allianz unter den garantirenden Mächten bildet. Solcher Art war die erwähnte französisch-englisch-österreichische Garantie der Integrität der Türkei. Die einseitige Erklärung eines Staates, einen bestimmten Zustand garantiren zu wollen, trägt keinen völkerrechtlichen Charakter an sich, da er durch dieselbe nach keiner Richtung gebunden erscheint.

5. Einen eigenthümlichen Specialfall der Collectivgarantie der zweiten Art bilden die Erklärungen e w i g e r N e u t r a l i t ä t. Indem ein Staat für ewig neutral erklärt wird, verpflichten sich die Mächte einerseits, die Neutralität des betreffenden

---

(1833) schlossen Russland und die Türkei eine Defensivallianz; in einem geheimen Zusatzartikel zu demselben Vertrage verzichtete jedoch Russland auf die eventuelle Hilfe der Türkei, so dass nur die Pflicht Russlands zurückblieb, auf Anrufen der Türkei Hilfe zu leisten. Vgl. Martens, *Supplément* XV, p. 655. War dies ein Protections- oder ein Garantievertrag? Wenn wir uns für den letzteren entscheiden, so geschieht es, weil Russland ein mindestens so grosses Interesse an dem Zustandekommen des Vertrages hatte wie die Türkei.

[26]) Verbunden mit einer Collectivgarantie. Vgl. über die letztere Calvo, t. III, §. 2312

Staates zu respectiren, andererseits Jeden zu verhindern, die Neutralität zu brechen. Hier ist der neutralisirte Staat selbst Mitgarant des Vertrages, insofern er sich zur Aufrechterhaltung des durch die Neutralitätserklärung geschaffenen Zustandes verpflichtet. Die Neutralität ist eben nicht nur im Interesse des neutralen, sondern auch in dem der anderen Staaten gelegen, und deshalb ist eine Mitgarantie des ersteren vorhanden, die bei ausschliesslich eigenem Interesse allerdings unmöglich wäre. Solcher Art sind die Neutralitätserklärungen der Schweiz, Belgiens, Griechenlands bezüglich Corfu's und Naxos'[27]) und Luxemburgs, welche sämmtlich im Interesse der europäischen Ordnung durch Verträge der Grossmächte garantirt sind.

Die ewige Neutralität hat den Inhalt, dass der betreffende Staat sich verpflichtet, keinen Angriffskrieg zu führen und demgemäss keine Politik zu treiben, welche ihn in die Gefahr eines Krieges verwickeln könnte. Er darf daher keine kriegerische Allianz schliessen und auch an keiner anderen Garantie theil nehmen, welche ein Einstehen mit allen Kräften für die übernommene Verpflichtung in sich schliesst.[28]) Der Verzicht auf diese Rechte ist aber ein rein vertragsmässiger, sie bleiben daher potentiell bei dem neutralen Staate zurück, zu dem sie auch factisch und rechtlich durch Auflösung des Vertrages, sei es auch durch Bruch desselben von seiner Seite zurückkehren.[29]) Daher alterirt die

[27]) Vertrag v. 29. März 1864, Art. II. Staatsarchiv Nr. 1715, Bd. VII, S. 298.

[28]) Funck-Brentano et Sorel p. 356—358. Geffcken zu Heffter §. 145, n. 4. Vertrag über die Neutralisirung Luxemburgs vom 11. Mai 1867, Ghillany III, S. 408—410: „*Les hautes parties contractantes s'engagent à respecter le principe de la neutralité stipulé par le présent article. Ce principe et demeure est placé sous la sanction de la garantie collective des puissances signataires du present traité à l'exception de la Belgique, qui est elle même un État neutre.*“ Art. II.

[29]) Bluntschli, Mod. Völkerrecht Art. 743; Blumer, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts II, S. 215: „Als unabhängiger Staat wäre die Schweiz ohne Zweifel auch, wenn sie es jemals für angemessen erachten sollte, berechtigt, das Princip der Neutralität ganz aufzugeben.“ Daher enthalten auch die Verfassungen neutraler Staaten Bestimmungen über die Kriegserklärung: Belgische Verf. Art. 68. Schweiz. Art. 8.

ewige Neutralität die Souveränetät des neutralen Staates in keiner Weise, sie wahrt vielmehr seine Selbständigkeit und Unabhängigkeit. Denn ihrer Natur nach kann sie nur bei mittleren und kleineren Mächten stattfinden, welche ohne die ihnen zur Seite stehende Collectivgarantie bald einem mächtigen Nachbar zum Opfer fallen würden. Weder juristisch noch politisch erleidet der neutralisirte Staat eine Einbusse an seiner Souveränetät.

6. Protection, Garantie und ewige Neutralität sind, wie die Untersuchung ergeben hat, rein völkerrechtliche Verhältnisse, welche in keiner Hinsicht Unterordnung eines Staates unter einen anderen begründen. Wenn durch eines derselben die politische Actionsfähigkeit eines Staates noch so sehr eingeschränkt wird, so ist und bleibt er dennoch souverän. Alle diese Formen der Staatenverbindungen sind Abarten der Allianz, sie beruhen also auf Vertrag, sind demnach nicht unlöslich und lassen es daher möglich erscheinen, dass die Ausübung der Herrschaftsrechte, welche der Staat entweder für sich selbst beschränkt oder an andere übertragen hat, wieder zu ihm zurückkehrt. So lange aber der Staat in dem ihn beschränkenden Verhältnisse verweilt, ist er nur durch eigenen Willen beschränkt und verpflichtet.

VI.

Der Staatenstaat.[1]

1. Wenn Theile eines Staates von diesem mit zu eigenem Rechte zustehender staatlicher Macht ausgestattet sind, wenn

---

[1]) Die Literatur über diese Form des zusammengesetzten Staates ist äusserst spärlich und hauptsächlich im Hinblick auf das alte deutsche Reich entstanden. Ueber die älteren Schriftsteller vergl. Brie a. a. O. §§. 3, 4. Mit feinem historischen Sinne hat den Staatenstaat – freilich unter dem unbestimmten Namen eines Gesammtstaates — in seinem Gegensatze zu den anderen bundesstaatlichen Bildungen erfasst Waitz, Politik S. 43, 160 ff. Auch H. Schultze, Einleitung in das deutsche Staatsr. §. 65 hat das alte Reich in seiner Eigenthümlichkeit im Wesentlichen richtig erkannt. Nur irrte Schulze hier, wenn er die Kategorie des Staatenstaates auf das alte Reich allein beschränkt glaubte und sie demgemäss für eine „individuelle Charakterzeichnung" hielt. Für G. Meyer,

sie sich sonach als nichtsouveräne Staaten darstellen, so ist ein Zweifaches möglich. Entweder sind alle staatlichen Elemente in dem souveränen Staate zu einer Einheit verbunden oder nicht. Dieser zweite Fall ist hier zuvörderst zu betrachten.

Wenn einer Staatsgewalt die Unterthanen wesentlich nur durch das Medium einer anderen unterworfen sind, dann findet eine Einheit der staatlichen Elemente: Staatsgewalt, Land und Volk nicht statt, denn es mangelt die unmittelbare Beziehung der Unterthanen zur souveränen Gewalt. Die der souveränen Gewalt Subjicirten sind nicht sowohl Individuen als vielmehr Staaten. Den Unterthanen der Unterstaaten erscheint der Oberstaat wie eine auswärtige Macht. Es ist daher kein organisches Verhältniss zwischen Oberstaatsgewalt und Unterthanen gegeben. Ein solches setzt stets voraus, dass ein directer Verkehr zwischen Staatsgewalt und Bürgern möglich ist, dass eine Wechselwirkung zwischen Herrscher und Beherrschten besteht. Das Wesen der staatsbürgerlichen Gesellschaft und des auf ihrem Grunde entstandenen modernen Staates hat dies zur unausweichlichen Folge. Wer einer Staatsgewalt nur indirect verpflichtet ist, kann ihr gegenüber nur indirect berechtigt sein. Im Begriffe des Staatsbürgers liegt es aber, dass er dem Staate, dem er angehört, unmittelbar verpflichtet und von ihm unmittelbar berechtigt ist. Hier liegt einer der wesentlichen Unterschiede des modernen Staates vom lehensrechtlichen des Mittelalters, wo die Verpflichtung gegen den Staat, d. h. gegen den obersten

---

Grundzüge des nordd. Bundesr. §. 3 ist der Staatenstaat eine bestimmte Form des Einheitsstaates. Das Charakteristische des Vasallenstaates im Gegensatz zum Gliedstaate im Bunde findet er S. 24 darin, dass die Obergewalt nicht aus der Gesammtheit der verbündeten Staaten hervorgeht, sondern einem von ihnen oder einem ausserhalb des Bundes befindlichen Staate zusteht. Laband fasst den Staatenstaat als Oberbegriff für alle zusammengesetzten Staaten auf. Die uns beschäftigende Form charakterisirt er dahin, dass in ihr die Reichsgewalt von der der Gliedstaaten losgelöst ist, wozu als Beispiele die Vasallenstaaten in ihrer Unterordnung unter den Lehnsherrn und das alte deutsche Reich angeführt werden. Staatsrecht I. S. 71. Wenn man jedoch für den Bundesstaat das Hervorgehen der Bundesgewalt aus den Gliedstaatsgewalten für unwesentlich hält, dann verliert die Laband'sche Charakteristik allen Werth. Vgl. unten II. Abschn. IV B. Die Einreihung der zusammengesetzten Staaten unter den Oberbegriff des Staatenstaates ist acceptirt v. H. Schulze, Lehrbuch I, S. 44.

Lehensherrn in den meisten Punkten durch das Medium einer Verpflichtung gegen den unmittelbaren Lehnsherrn hindurchging.

Das Wesen des Lehensstaates ist treffend dahin charakterisirt worden, dass in ihm staatliche Hoheitsrechte in privatrechtlicher Weise an Individuen übertragen sind. Insoferne diese Uebertragung die Folge hat, dass die Hoheitsrechte unwiderruflich und uncontrolirbar bei ihrem Inhaber verbleiben, indem die ursprünglich persönlichen Rechte in dingliche, auf dem Territorium haftende verwandelt werden, verwandelt sich der Privatbesitz von Hoheitsrechten in eine eigene Staatsgewalt, welche nunmehr entweder direct oder wieder indirect durch andere Vasallen auf die Unterthanen wirkt. Der der souveränen Gewalt unterworfene Vasall ist gemäss des Lehensbandes zur Treue gegen den Oberherrn und zur Ausführung dessen Befehle, soweit er solche zu ertheilen noch berechtigt ist, verbunden. Diese Befehle können den Zweck haben, den Willen der Unterthanen des Vasallen zu bestimmen, aber diese empfangen sie als Befehle der Landes-, nicht der Reichsgewalt. Sie sind der Obergewalt nur als Reichsmittelbare unterworfen.

2. Diese Form einer staatsrechtlichen Staatenverbindung, in welcher der souveräne Staat rücksichtlich der ihm verbliebenen Hoheitsrechte nicht sowohl über Individuen als über Staaten herrscht, seine Befehle nicht an die Unterthanen, sondern an die Staatsgewalten richtet, ist aber nicht nur auf den mittelalterlichen Feudalstaat beschränkt, sondern kann überall statthaben, wo der Boden für eine organische Staatsform mangelt, wo die socialen Vorbedingungen einer Wechselwirkung zwischen Staatsgewalt und Staatsbürger nicht gegeben sind. Ausser der feudalen Gesellschaft des Mittelalters hat daher auch die Gegenwart staatenstaatliche Bildungen hervorgebracht, welche durch die gesellschaftliche Gliederung der betreffenden Reiche bedingt sind, indem nämlich die Möglichkeit einer organischen Verschmelzung der einzelnen Theile des Staates fehlt. Grosse unausfüllbare Unterschiede des Culturzustandes, der Religion und gar neben diesen noch der Race werden, wenn die Angehörigen der einzelnen socialen

Gruppen in grösseren geschlossenen Massen zusammenwohnen, mit Nothwendigkeit zur Bildung eines Staatenstaates drängen. Ebenso kann räumliche Entlegenheit eines Nebenlandes wegen der Schwierigkeit directer Verwaltung vom Hauptlande aus zu einer Bildung von staatenstaatlichem Typus führen.

3. In einem solchen Staate sind keine Organe vorhanden, in denen die Verbindung des Unterstaates mit dem Oberstaate zum Ausdruck kommt. Beide Staatsgewalten stehen sich einfach in dem Verhältnisse von Befehlendem und Gehorchendem gegenüber. Der Unterstaat empfängt den Willen des oberherrlichen als einen ihm fremden, auf keiner inneren Nothwendigkeit beruhenden. Den Individuen tritt die Staatsgewalt immer nur als die des Unterstaates gegenüber, so dass nur diese ihnen als herrschende Macht erscheint. Weder die Beziehungen der Unterthanen, noch die der Unterstaaten zur oberherrlichen Gewalt finden daher irgend eine verfassungsmässige Organisation.

Dass im Staatenstaate, wie bei jeder nichtorganisirten Staatenverbindung das Band, welches die Theile an das Ganze knüpft, ein sehr lockeres ist, dass stets ein centrifugales Streben derselben stattfindet, wenn die Centralgewalt nicht eine übermächtige ist, wird sich leicht begreifen lassen. Wenn daher grosse Theile eines Staatsgebietes zu nichtsouveränen Staaten mit einer ausschliesslich indirecten Unterordnung ihrer Unterthanen unter die souveräne Gewalt erhoben werden, dann ist ein solcher Vorgang ein Moment im Auflösungsprocesse des Gesammtstaates. Keine Organisation verbindet die souveräne Staatsgewalt mit der nichtsouveränen rücksichtlich der ihr verbliebenen Hoheitsrechte, kein organischer Zusammenhang knüpft den Bürger an den oberherrlichen Staat.

Das mechanische Nebeneinanderbestehen der souveränen und nichtsouveränen Staatsgewalt äussert sich schon darin, dass jene nicht nothwendig ihre Competenz aus eigener Machtvollkommenheit zu erweitern im Stande ist. Das Recht der Competenzerweiterung beruht nämlich seiner Substanz nach auf dem Wesen des souveränen Staates als der alle durch Gemeinthätigkeit erstrebten Zwecke fördernden Anstalt.

Insofern aber die Differenz zwischen den durch beide Staatsgewalten zu erreichenden Zwecken so gross ist, dass sie sich nicht nur nicht vereinigen lassen, sondern sogar einander widersprechen, dann ist die Basis für eine selbständige Competenzerweiterung der souveränen Gewalt nicht gegeben. Formell wird die Unmöglichkeit der Competenzerweiterung durch Uebertragung der Hoheitsrechte in Form unwiderruflicher Privilegien begründet. Wo der Gedanke des modernen Staatsrechtes noch nicht durchgedrungen ist, dass der Begriff des wohlerworbenen Rechtes rein privatrechtlicher Natur ist und es für den Staat kein Gebiet des Lebens gibt, das er nicht, wenn seine Zwecke es erfordern, seiner Herrschaft unterwerfen kann, da kann *de jure* die in der Form eines Privilegiums verliehene staatliche Macht nicht eigenmächtig von dem souveränen Staate zurückgenommen werden.

Die mahommedanische Türkei hat ihren christlichen Vasallen-Staaten gegenüber eine genau begrenzte Stellung; sie kann den ihrer Oberhoheit unterworfenen Staaten zwar mehr Rechte gewähren, aber nicht mehr Pflichten auferlegen als sie jetzt besitzen.[2]) Durch diese Unentziehbarkeit der dem Vasallen verliehenen Hoheitsrechte gestaltet sich das Verhältniss des Suzerains zum Vasallenstaate bezüglich des Kreises jener Rechte zu einem mehr einen völker- als einen staatsrechtlichen Charakter tragenden. Die gegenseitigen Beziehungen hinsichtlich der dem Vasallen zustehenden Macht werden durch Verträge geregelt, welche sich zum Schein allerdings in die Form von Gesetzen kleiden können.[3])

---

[2]) Allerdings ist diese scharfe Abgrenzung der Competenzen, die der Pforte verbietet, eigenmächtig Angelegenheiten der christlichen Vasallenstaaten an sich zu ziehen, durch die völkerrechtliche Garantie des staatsrechtlichen Verhältnisses, in welchem früher Rumänien und Serbien (Montenegro war doch nur nominal abhängig) und gegenwärtig Bulgarien zur Pforte steht, gewährleistet. So sehr sie eine Consequenz der realen Grundlagen des türkischen Staatswesens und der formellen Verleihung der Autonomie an die Fürstenthümer als eines unwiderruflichen Privilegiums wäre, so würde es doch praktisch um sie bedenklich bestellt sein, wenn sie nur nach türkischem Staatsrechte zu beurtheilen wäre; alle staats rechtlichen Deductionen haben eben den Rechtsstaat vor Augen.

[3]) Vgl. Tkalac, Das Staatsrecht des Fürstenthums Serbien, Leipzig 1858, §. 8. Die in Form türkischer Gesetze die Beziehungen zwischen der

Schon der Umstand, dass überhaupt ein vertragsmässiges Verhältniss öffentlichrechtlicher Natur zwischen einem Staatsgliede und dem Staatsganzen möglich ist, kennzeichnet es als ein mechanisches, der einheitlichen Natur des modernen Staates von Grund aus widersprechendes. Wenn eine moderne Staatenbildung wie das deutsche Reich in den aus dem alten Reich ihrem Begriffe nach stammenden Reservatrechten nur auf dem Wege der Zustimmung des betreffenden Gliedstaates verfassungsmässig zu beseitigende Ausnahmsrechte kennt, so ist hier ein Rest der alten Staatsidee erhalten, der, wie ein erratischer Block auf dem Boden einer neuen Schichtung liegt, ein Beweis, dass es auch dem Staatsleben, wie dem der Natur, nicht immer gelingt, die Ueberreste verschwundener Epochen gänzlich zu zersetzen und zu beseitigen.

Um das Wesen des Staatenstaates näher zu prüfen, wollen wir im Folgenden die interessantesten Erscheinungen desselben betrachten.

4. Zwei Ansichten über die Natur des alten deutschen Reiches seit dem westphälischen Frieden sind vielfach verbreitet. Es wird entweder als Einheits- oder Bundesstaat bezeichnet. Gegen die erste Auffassung spricht die Thatsache, dass die Landeshoheit bei aller Unterordnung unter Kaiser und Reich trotz ihrer mechanischen Entstehung aus einem

---

Pforte und Serbien regelnden Urkunden in der Beilage S. 249 ff. Ueber die Competenzgrenze zwischen dem oberherrlichen und dem Vasallenstaate bemerkt Tkalac: „Da diese Verträge in der bei der Pforte üblichen Form von (gleichsam *motu proprio* erlassenen) Hatischerifen und Fermanen abgefasst sind und folglich die unmittelbare Rechtsauffassung der Pforte darlegen, so muss daraus geschlossen werden, dass sie das absolute Mass der dem Suzerain zukommenden Rechte enthalten und dass daher der Suzerain in keinem Falle mehrere oder grössere Rechte in Anspruch nehmen dürfte, als er sich durch jene Verträge vorbehalten hat. Auf der anderen Seite ergibt sich aus der vorerwähnten Form dieser Verträge der Grundsatz, dass das Fürstenthum Serbien der Pforte gegenüber einzig und allein das in den Verträgen ausdrücklich festgesetzte Ausmass von Pflichten habe, und dass in Fällen, für welche in den Verträgen keine positiven Bestimmungen getroffen sind, die rechtliche Präsumtion für das Fürstenthum Serbien und gegen die Pforte bestehe; ein Grundsatz, welcher manchen Landesinstitutionen zur Basis dient, und welchen die Pforte selbst in mehreren Fällen thatsächlich anzuerkennen genöthigt war." S. 30.

Aggregat von Hoheitsrechten schliesslich eine wirkliche Staatsgewalt war [4]), welche nur insofern einer rechtlichen Controle unterlag, als sie aus den ihr durch die Reichsgesetze gezogenen Schranken heraustrat.[5]) Wenn man noch hinzunimmt, dass die reichsständischen Territorien das Recht der Gesandtschaft und der Verträge hatten, also völkerrechtliche Persönlichkeiten waren [6]), so ist die staatliche Qualität derselben unbestreitbar.

Die zweite Ansicht, welche das Reich als einen Bundesstaat bezeichnet, versündigt sich vor Allem gegen das Gebot historischer Individualisirung, ohne welche auch eine klare juristische Erkenntniss nicht möglich ist. Der Bundesstaat, wie die spätere Erörterung desselben zeigen wird, ist eine Erscheinung, welche das moderne Staatsleben zur Voraussetzung hat, das den organischen Zusammenhang aller staatlichen Functionen fordert. So viel Missbrauch mit dem Begriff des Organismus in der Staatswissenschaft auch getrieben worden ist, so ist doch ein Verständniss des modernen Staates nur denkbar unter Zugrundelegung des Gedankens, dass er eine lebendige Einheit ist, deren Leben sich unter der steten Wechselwirkung seiner Theile vollzieht.[6a]) Der Jurist muss, ehe er nach formalen Merkmalen classificirt, zuerst die nicht nach abstracten Begriffen, sondern nach der concreten historischen Gestaltung zu erkennende Natur des Staates untersuchen, den er einer Kategorie einreihen will. Ueber äusserlichen Aehnlichkeiten dürfen da die inneren specifischen Unterschiede nicht übersehen werden.

Wenn R. v. Mohl das alte Reich als einen feudalen Bundesstaat bezeichnet hat [7]), so hat er damit eine Contradictio in adjecto ausgesprochen. Viel treffender hat es

---

[4]) H. Schulze, Einleitung S. 263.

[5]) J. J. Moser, Von der Landeshoheit 13. Cap. §. 12, I: „Soferne die Reichsstände sich ihrer Landeshoheit nicht missbrauchen, oder Streit desswegen mit Jemand haben, so sind sie darin Niemandes Gerichtsbarkeit unterworfen.“ Pütter, Beyträge I, XVIII besonders §. 6—9.

[6]) Spricht doch Günther I, §. 24 sogar von einem „teutschen Völkerrecht“!

[6a]) v. Gerber, Grundzüge. Beilage I, S. 214.

[7]) Deutsches Reichsstaatsrecht. S. 31 n. 1.

H. **Schultze** einen aus den Fugen gegangenen Feudalstaat genannt.[8]) Seine Verfassung war keine Organisation, sondern eine Desorganisation. Den Staatenstaat als eine Abart des Bundesstaates, wohl gar als vollkommen identisch mit ihm erklären, heisst nicht auf den Grund der Dinge dringen. Denn von einem Bundesstaate unterschied sich das Reich in folgenden wichtigen Punkten:

a) Die Unterthanen waren wesentlich durch das Medium der Landeshoheit der Reichsgewalt unterworfen. Die Reste der directen Unterordnung unter das Reich, in der Reichsgerichtsbarkeit und den kaiserlichen Reservatrechten enthalten, sind selbst in der Theorie so kümmerlich, dass sie kaum in Betracht gezogen zu werden verdienen. Allerdings hat **Laband** die directe Unterordnung unter die Centralgewalt als etwas für den Bundesstaatsbegriff Nebensächliches betrachtet und sogar die mittelbare Herrschaft der Reichsgewalt als eine logische Consequenz des Bundesstaatsbegriffes hinzustellen versucht.[9]) Schon aus den einleitenden Bemerkungen zu diesen Paragraphen geht die Unhaltbarkeit einer solchen Ansicht hervor — die folgende Untersuchung über den Bundesstaat wird sie bestätigen.

b) In dem System der Institutionen des Reiches war keine vorhanden, welche auf eines der nothwendigen Herrschaftsobjecte einer Bundesstaatsgewalt — Gliedstaaten und Unterthanen — basirt war, wie deren alle modernen bundesstaatlichen Bildungen aufzuweisen haben. Nichts wäre unhistorischer und unjuristischer, als die Reichsstände als Vertreter der Territorien aufzufassen, derart, dass der Reichstag als die Gesammtheit der Territorialregierungen erschiene. Die Reichsstände haben sich vielmehr theils aus den Beamteten des Reiches entwickelt und sind theils durch besondere Belehnung, durch Verleihung der Hoheitsrechte von Seiten des Reiches entstanden. Nicht auf die Grösse und Bedeutung der Territorien, sondern theils auf die Bedeutung des Reichsamtes (Kurfürsten, Pfalz-, Markgrafen) theils auf den lehnsrechtlichen Charakter

[8]) Einleitung S. 210.

[9]) Staatsrecht I, S. 70 ff.

der betreffenden Territorien gründete sich die Art und Weise der Theilnahme an der Reichsregierung und der Einfluss auf dieselbe. Dass nicht die Landeshoheit oder die Reichsunmittelbarkeit als solche zur Theilnahme am Reiche berechtigte, geht ja vor Allem daraus hervor, dass weder die reichsunmittelbare Reichsritterschaft, noch die Gauerbschaften, noch die Reichsdörfer die Reichsstandschaft besassen. [10]) Wäre das Reich ein Bundesstaat gewesen, dann würde das Verhältniss dieser Territorien zum Reiche völlig unverständlich bleiben. Der Reichstag war keine organisirte Vertretung des Reichsvolkes in Gestalt eines Bundes der Regierungen. Schon die Vorgänge bei Verleihung und Anerkennung der Reichsstandschaft seit 1653, vor Allem die Cooptation, ja schon die trotz der Bestimmung der Wahlcapitulation fortdauernde Möglichkeit des Sitz- und Stimmrechts von Personalisten widerlegen dies. Die Reichsstandschaft war vielmehr ein lehnrechtliches Vorrecht, das hauptsächlich mit der Verleihung gewisser Territorien verbunden war, denn auch die besonderen aus der Reichsbeamtung entspringenden Vorzüge und Vorrechte waren auf bestimmte Territorien radicirt. Die Reichsstandschaft war demnach nicht sowohl ein Recht, als vielmehr ein Vorrecht, sie war eine Auszeichnung, welche gewisse Classen Reichsunmittelbarer vor anderen Unterthanen des Reiches genossen. Auch die Wahl des Reichsoberhauptes erfolgte nicht durch eine organische Vertretung des Volkes, sondern durch die in Folge des Charakters ihrer Lehen bevorrechteten Kurfürsten.

So sieht man denn, wie die moderne Gewandung des Bundesstaates dem *„monstro tantum simile"* nirgends recht passt, und wie die Verkleidung nicht dazu dient, die ehrwürdigen Formen des in dämmerigem Scheinleben dahinsiechenden Reiches verständlich zu machen.

5. Ein Versuch, die Formen des alten Europa für das neue wiederzubeleben, ist von dem Manne ausgegangen, der soeben die alte Welt in Trümmer geschlagen hatte. Das Lehensverhältniss schien Bonaparte die richtige Form, um

---

[10]) Vgl. Haeberlin, Handbuch des deutschen Staatsrechts 3. Bd., §. 460—467.

einige kleine, von ihm an Verwandte und Günstlinge verliehene Fürstenthümer in Abhängigkeit zu erhalten, und so schuf er die französischen Reichslehen Lucca und Piombino, Neufchâtel, Benevent und Pontecorvo, von denen die beiden ersteren *„en toute propriété"*, die anderen *„en toute propriété et souveraineté"* [11]) verliehen wurden. Der Fürst von Piombino hatte gemäss der Botschaft des Kaisers der Franzosen vom 18. März 1805 zu schwören *„obéissance et fidelité à Sa Majesté N . . . Empereur des français"* und zu erklären, dass er nie aufhören werde, unter allen Umständen gegen den Kaiser der Franzosen die Pflichten *„d'un bon et fidèle Sujet"* zu erfüllen.[12]) Aber auch die Inhaber der in volle Souveränetät gegebenen Lehen hatten zu schwören, dem Kaiser zu dienen *„en bon et loyal Sujet"*.[13]) Das Verhältniss, in welchem diese Fürstenthümer zu Frankreich stehen sollten, ist ein staatenstaatliches von ausgeprägtem Charakter. Das Subject der Landeshoheit wird unmittelbar dem französischen Kaiser unterworfen, während ein directes Unterthanenverhältniss der Einwohner der Fürstenthümer zur französischen Krone nicht existirt. Die Oberherrlichkeit Frankreichs zeigt sich daher nur in der Einwirkung auf die Staatsgewalt des Lehensstaates. Die Grenze dieser Einwirkung war allerdings so wenig fixirt, dass sich bei diesen kurzlebigen Schöpfungen despotischer Willkür das ihnen zugedachte Gebiet uncontrolirbarer staatlicher Wirksamkeit schwer bestimmen lässt, es sei denn, dass man die Ausdrücke *„propriété"* und *„souveraineté"* in dem in der Rheinbundesacte fixirten Sinne interpretirt.

6. Im alten deutschen Reiche war wenigstens noch ein Rest organischen Lebens enthalten. Formell war, wenn man nur die staatswidrig gewordene Anschauung der wohlerworbenen Hoheitsrechte hätte überwinden wollen, durch die im Kaiser und Reichstage ruhende Souveränetät die Möglichkeit einer legalen Umwandlung in eine politisch kräftigere Form gegeben. Der Reichsdeputationshauptschluss hat, freilich zu spät, gezeigt, dass eine Reorganisation und Verjüngung des Reichskörpers

[11]) Klüber *dr. d g.* §. 33, note d, e.
[12]) Martens, Supplément IV, p 157.
[13]) ib. 254, 263, 264.

nicht undenkbar war, wenn auch dieser jüngste Reichsschluss keineswegs einen Schritt zu einem solchen Ziele bedeutete. Ganz anders aber liegen die Verhältnisse in den Beziehungen der Pforte zu ihren Vasallenstaaten, besonders aber den christlichen. Hier ist jede Spur eines organischen Zusammenhanges verwischt, unterworfener und souveräner Staat sind durch keine innere Nothwendigkeit verbunden. Die Unterordnung des einen unter den anderen beruht nur auf der physischen Gewalt des letzteren und dem von Aussen durch die internationalen Verhältnisse geübten Drucke. Daher haben wir in der jüngsten Zeit gesehen, wie sich drei Glieder vom Staatsleibe ganz loslösten, und wie neue Vasallenstaaten oder autonome Provinzen entstehen, um nach erlangter Reife dem Beispiele der schon abgetrennten Gliedstaaten zu folgen.

Die Vasallenstaaten der Pforte zerfallen in zwei Classen: christliche und mahommedanische.[14]) In Beziehung auf die ersteren ist und war das Verhältniss ein derartiges, dass es des staatsrechtlichen Charakters beinahe gänzlich entkleidet erscheint. Die Trennung zwischen Suzerän und Vasallenstaat war so weit gediehen, dass die unmittelbaren Unterthanen der Pforte, die Mahommedaner, gemäss des Friedens von Adrianopel nicht in den Donaufürstenthümern wohnen durften[15]); dass Krieg und Frieden zwischen beiden Staaten möglich war, wie denn 1877 der Krieg zwischen Serbien und der Türkei durch einen förmlichen Frieden beendigt worden ist[16]); die Rechte dieser Staaten wurden und werden von fremden Mächten gegen den Oberherrn geschützt. Eine Veränderung des Masses staatsrechtlicher Unterordnung zu Ungunsten des Vasallenstaates ist von seiner Einwilligung und überdies von der der garantirenden Mächte abhängig, d. h. nur auf völkerrechtlichem Wege möglich. Selbst eine gesandtschaftliche Vertretung des Vasallenstaates beim Suzerän ist nicht ausgeschlossen.[17])

---

[14]) Twiss I, p. 87.

[15]) Traité séparé. Ghillany II, S. 292.

[16]) Siehe das Protokoll: Staatsarchiv Nr. 6321, Bd. XXXII, S. 113.

[17]) Die der Moldau und Wallachei durch den Frieden von Kutschuk-Kainardji (1774) eingeräumte Vertretung durch Agenten bei der Pforte hatte allerdings

Trotz alledem sind die christlichen Vasallenstaaten von der Pforte stets als Provinzen des ottomanischen Reiches betrachtet worden [18]) und werden von ihr in officiellen Actenstücken bei jeder passenden Gelegenheit als integrirende Bestandtheile des Reiches und ihre Einwohner als Unterthanen desselben bezeichnet.[19]) Sämmtliche Hoheitsrechte, die sie selbständig ausüben, sind ihnen formell durch einseitigen Act der Pforte octroyirt worden, wenn sie auch, wie erwähnt, factisch das Resultat von Verträgen sind.[20]) Als Gegenleistung ist gewöhnlich die genaue Leistung des Tributes, sowie die Fortdauer der Treue und des Gehorsams des Volkes ausbedungen.[21])

Die Stellung dieser Fürstenthümer zur Pforte seit dem Pariser, beziehungsweise dem Berliner Vertrage war und ist wesentlich folgende. Die inneren Angelegenheiten der Fürstenthümer sind dem Willen der Pforte gänzlich entrückt. Der Fürst wird bei seinem Regierungsantritte der Pforte zur Anerkennung präsentirt, welche sie ihm in Form eines Lehnsbriefes (Berat) ertheilt. Diese Anerkennung ist eine reine Formalie, da sie nicht verweigert werden kann.[22]) Das Heer

---

einen völkerrechtlich sehr zweifelhaften Charakter. Es entsprach nämlich der Praxis des ottomanischen Reiches, dass die Provinzialgouverneure sich durch Agenten an dem Centralsitz der Administration vertreten liessen, wie denn auch Serbien durch den Hatischerif vom 3. August 1830 (Tkalac S. 258) eine solche Vertretung eingeräumt wurde. Artikel II des erwähnten Friedens (Martens, Rec. t. II, p. 305) bestimmte nun, dass die Agenten der Fürstenthümer, welche sonst der Willkür des türkischen Hofes preisgegeben waren, behandelt werden sollen *„comme personnes jouissantes du Droit des Gens, c'est à dire à l'abri de toute violence.* Vgl. Twiss p. 291 ff. Auch die Vertretung Rumäniens bei der Pforte gemäss Art. IX des Vertrages von 1858 hatte einen exceptionellen Charakter, indem die rumänischen Agenten nicht als Mitglieder des diplomatischen Corps betrachtet wurden; Calvo I. §. 412, p. 476. Vgl. die Beschwerde der rumänischen Regierung wegen der Behandlung ihrer Agenten bei der Pforte im Jahre 1876: L. Neumann, *Recueil des traités conclus par l'Autriche* t. XII, (Nouv. Série VI) p. 870.

[18]) Twiss I, p. 86.

[19]) Vgl. das Verfassungsgesetz (Ustaw) für Serbien bei Tkalac S. 265.

[20]) Oft eingekleidet in die Form eines Lohnes oder einer Gnade für die bewiesene Treue.

[21]) Tkalac S. 258, 262, 265.

[22]) Für Serbien Tkalac S. 35. Dasselbe galt seit dem Frieden von Adrianopel für die Moldau und Wallachei und gilt ebenso jetzt für Bulgarien,

der Fürstenthümer bildet keinen Bestandtheil der türkischen Armee. Der Kriegsherr ist der Fürst.[23]) Theoretisch ist der Zweck des Heeres die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und die Defensive, factisch war und ist es bestimmt, seine Feuerprobe im Kampfe mit den Truppen des Oberherrn zu bestehen. Eine directe Beziehung der Pforte zu den Unterthanen der Fürstenthümer ist nicht vorhanden, es fehlt auch jede rechtliche Basis dafür; höchstens darin zeigt sich ein Zusammenhang, dass sie als Einwohner des türkischen Reiches im Auslande den Schutz der diplomatischen Vertretung der Pforte geniessen.[24])

Das Verhältniss der Fürstenthümer zur Pforte hat daher mit Ausnahme der Zahlung des Tributes und einiger specieller Verpflichtungen[25]) gar keinen positiven Inhalt. Die allgemeine Verpflichtung derselben zu Treue und Gehorsam ist rein negativer Natur, indem sie nur bedeutet, dass von ihrer Seite nichts eigenmächtig unternommen werden darf, was die bestehenden Beziehungen zur Pforte alteriren könnte. Das Wichtigste ist, dass sie keine Verträge abschliessen können, welche dem Abhängigkeitsverhältnisse zur Pforte zuwiderlaufen, und dass sie selbst durch die Staatenverträge der Pforte gebunden sind. An diesem letzten Punkte bewährt sich die Souveränetät der Türkei über den Vasallenstaat, denn

---

Berliner Vertrag Art. 3: *Le prince de Bulgarie sera librement élu par la population et confirmé par la S. Porte avec l'assentiment des Puissances.* Ein Recht der Pforte, die Bestätigung zu verweigern, lässt sich schwerlich aus dieser Bestimmung deduciren.

[23]) Tkalac §. 95. Für Rumänien: Art. 42—45 der Convention vom 14. August 1858 (Ghillany III, S. 426); für Bulgarien: Berliner Vertrag Artikel 1.

[24]) Eine Ausnahme hievon bildete das bis 1867 bestehende Besatzungsrecht der Türkei in den serbischen Festungen, sowie die Unterordnung der in Serbien wohnenden Türken unter den Gouverneur von Belgrad, Tkalac S. 31. Auch dieses Verhältniss trug indess mehr den völkerrechtlichen Charakter einer Staatsservitut und eines Jurisdictionsvertrages als den staatsrechtlicher Unterordnung.

[25]) Dahin gehörte die Verpflichtung Rumäniens, ohne Einverständniss mit der Pforte keine die Zahl von 30.000 Mann übersteigende Armee zu halten und keine Ordensauszeichnungen zu creiren und zu verleihen. Firman vom 30. October 1866: Neumann, Recueil XII, p. 819.

alle anderen Beziehungen der Fürstenthümer zur Pforte sind derart, dass sie ebensogut in völkerrechtlichem wie in staatsrechtlichem Sinne gedeutet werden können. Zahlung eines Tributes, sowie die inhaltlose Verpflichtung zu Treue und Gehorsam ziehen an und für sich keine staatsrechtliche Unterordnung des derartig gebundenen Staates nach sich. Aber aus der Möglichkeit einer Verpflichtung eines Staates durch den einseitigen Willen eines anderen ergibt sich, wie unsere Ausführungen über die Souveränetät gelehrt haben, die abhängige Stellung des ersteren zu dem letzteren, und daraus folgt unzweifelhaft, dass die Beziehungen zwischen der Türkei und ihren christlichen Vasallenstaaten als staatsrechtliche zu qualificiren sind, trotz aller Widersprüche, welche in den factischen Vorgängen enthalten sind.

Anderer Art ist die Unterordnung der mahommedanischen Vasallenstaaten, . nämlich Aegyptens und Tunis unter die Oberhoheit der Türkei. Hier fehlt vor allem die völkerrechtliche Garantie der Verfassung des Vasallenstaates und damit die Stabilität derselben. Die Privilegien werden zwar als unwiderrufliche verliehen, was indess nicht hindert, dass sie nach wenigen Jahren geändert oder zurückgenommen werden können.

Aegypten hatte bis 1873 nur den Charakter einer türkischen Provinz, der Khedive den eines Erbstatthalters. In dem Quadrupelvertrag mit der Pforte vom 15. Juli 1840 hatte der Sultan dem Mehemet Ali und dessen Erben die Verwaltung des Paschaliks Aegypten übertragen und ihm das Besteuerungsrecht zugestanden, „*au nom du Sultan et comme délégués de sa Hautesse*“, obgleich ausdrücklich ausgesprochen war, dass „*tous les traités et toutes les lois de l'Empire ottoman s'appliquent à l'Egypte comme à tout autre partie de l'Empire.*[26]) Daher hat das englische Admiralitätsgericht gelegentlich des Zusammenstosses eines dem Khedive gehörigen Schiffes mit einem holländischen auf der Themse am 7. Mai 1873 entschieden, dass der Khedive nicht als regierendes Haupt, sondern als Beamter des Sultans zu betrachten sei.[27]) Erst

[26]) Neumann, Recueil t. IV, p. 457.
[27]) Beach Lawrence t. IV, p. 333.

durch den Firman vom Juni 1873 ist dem Khedive die gesammte innere Verwaltung Aegyptens zu eigenem Rechte übertragen und ihm zugleich ein beschränktes Vertragsrecht mit dem Auslande eingeräumt worden, das indess trotz der Zusicherung des Firmans, dass diese Privilegien als beständige zu betrachten seien, bereits in dem Investiturberat Tewfik Paschas in mehreren Punkten restringirt wurde. So hatte nach dem Firman von 1873 [28]) die ägyptische Regierung das Recht, Anleihen aufzunehmen und Staatenverträge über innere Angelegenheiten zu schliessen, während 1879 diese Rechte unter die Controle der Pforte gestellt wurden. [29]) Die ägyptische Armee bildet nach wie vor einen Theil der türkischen und hat auch 1878 an der Seite der Türkei am Kriege theilgenommen. Eine directe Unterordnung unter die Kriegshoheit des Sultans ist indess auch für Aegypten nicht vorhanden. Dem Charakter des Staatenstaates entsprechend, untersteht die ägyptische Armee dem Oberherrn nur durch das Medium des Khedive, und die ägyptischen Truppen haben demgemäss im letzten Kriege viel mehr den Charakter von Hilfstruppen, als den eines organischen Theiles der türkischen Armee gehabt. Der Khedive untersteht noch insoferne persönlich der Controle des Sultans, als er wegen Ueberschreitung oder Vernachlässigung seines Wirkungskreises abgesetzt werden kann, wie dies auch thatsächlich 1879 mit Ismael Pascha geschehen ist.

Aehnlich ist das Verhältniss der Türkei zu Tunis, welcher Staat lange Zeit hindurch die Souveränetät der Pforte ignorirte, dieselbe jedoch 1875 wieder anerkannt hat. [30]) Nur fehlt hier die Zahlung des Tributes, während Aegypten einen solchen zu entrichten verpflichtet ist. Der Protest der Türkei gegen den ohne seine Einwilligung von Frankreich mit dem Bey von Tunis abgeschlossenen Occupationsvertrag war daher völkerrechtlich vollkommen gerechtfertigt. [31])

---

[28]) Martens, *Nouveau Recueil*, t. XVIII., p. 627.

[29]) Schulthess, Europ. Geschichtskalender 1874, p. 535.

[30]) Calvo I, §. 75, p. 42.

[31]) Vgl. das Rundschreiben des türkischen Ministers des Auswärtigen an die türkischen Botschafter vom 10. Mai 1881: Staatsarchiv Nr. 7473, Bd. XXXIX, p. 89.

Die gemeinschaftliche religiöse Grundlage gibt der staatsrechtlichen Unterordnung der mahommedanischen Vasallenstaaten unter die Türkei bei dem grossen Einflusse des Islams auf die politischen Zwecke und innere Organisation der von ihm getragenen Staaten eine immerhin grössere Bedeutung als der der christlichen Fürstenthümer. Nichtsdestoweniger ist auch die Abhängigkeit der mahommedanischen Vasallenstaaten eine sehr prekäre, weil das Band ein rein mechanisches, durch keinen der wesentlichen Staatszwecke zusammengehaltenes ist, und keinerlei positive staatliche Functionen von dem oberherrlichen Staate zum Besten des abhängigen wahrnehmbar sind. Wie stark die Verbindung ist, hat soeben die Occupation von Tunis gezeigt.

Bei aller inneren Verschiedenheit zeigt der Staatenstaat des alten deutschen und des türkischen Reiches denselben politischen Charakter eines durch Desorganisation zur Dismembration führenden Zustandes.

7. Auch das Verhältniss der amerikanischen Staaten zu den auf ihren Gebieten lebenden Indianerstämmen, insofern dieselben einigermassen staatlich organisirt sind, muss als ein staatenstaatliches bezeichnet werden. [32]) Was zunächst die nordamerikanische Union betrifft, so betrachtet sie sich als Obereigenthümerin alles innerhalb ihrer Grenzen liegenden Landes, sie nimmt also die Territorialhoheit über das ganze Unionsgebiet ausschliesslich für sich in Anspruch. [33]) Dadurch allein schon ist die Betrachtung der auf dem Unionsgebiete sesshaften Indianerstämme als souveräner Staaten ausgeschlossen, und daher ist es auch unrichtig, wenn die amerikanischen Schriftsteller und die officiellen Acten der Union [33a]) von einem Protectionsverhältnisse der Union zu den sesshaften Indianern sprechen, da ein solches stets zwei souve-

---

[32]) Ueber die Stellung der Indianer zur Union vgl. Kent, Commentaries Vol. III, p. 331 ff.; Wheaton, Éléments I, p. 50; Beach Lawrence I, p. 264 ff; Rüttimann I, §. 2, II, §. 374—376; Calvo I, §. 69; Schlief S. 400 ff.

[33]) Wheaton I, 50—52, Kent III, p. 377 ff.

[33a]) Z. B. Art. I des Vertrages vom 22. Juli 1852 mit den Chikasow-Indianern: Minot, *Treaties concluded by the U. S. of A. with foreign nations and Indian tribes.* Boston 1853, p. 62.

räne Staaten voraussetzt. Hingegen sind die Indianer, wenn sie nicht speciell naturalisirt sind, nicht Bürger der Union[34]), sie regieren sich nach eigenen Gesetzen, um deren Inhalt die Union und die Einzelstaaten sich nicht kümmern, sind also vollkommen autonom bezüglich ihrer inneren Angelegenheiten, und auch nach Aussen documentirt sich ihre Selbständigkeit darin, dass die Union mit ihnen Staatenverträge abschliesst. Mit Rücksicht auf die Ungleichartigkeit der eingeborenen und der eingewanderten Race, hat diese die erstere nicht ihren Gesetzen unterworfen, sondern deren Organisation als zu Recht bestehend anerkannt. Speciell die innerhalb der Grenzen des Staates Georgia befindlichen Cherokee-Indianer wurden durch eine Entscheidung des Unionsobergerichtes ausdrücklich als ein Staat bezeichnet, der das Recht hat, sich unabhängig von anderen zu regieren.[35]) Die Souveränetät der Union über die Indianer äussert sich hauptsächlich in dem Verbot der Cession von Land an Fremde, der Giltigkeit der mit fremden Mächten geschlossenen Staatenverträge auch für das Indianergebiet und dem Recht, die Autonomie der Indianer nach den Bedürfnissen der fortschreitenden Civilisation zu beschränken. Kent und Wheaton vergleichen das Verhältniss der Cherokees zur Union mit dem eines Mündels zu seinem Vormunde. Daraus würde folgen, dass jenes unorganische Fürsichsein der Indianer innerhalb der Union mit der Zeit weichen, und eine Unterwerfung derselben unter die Gliedstaaten sowohl als die Union mit gleichen Rechten und Pflichten wie deren Bürger eintreten würde. Es mag jedoch dahingestellt sein, ob es möglich ist,

---

[34]) Rüttimann I, S. 2.

[35]) Wheaton, I, pag. 51; Kent III. p. 382—83 charakterisirt die Stellung der Cherokees folgendermassen: „*It was admitted that the Cherokees were a state or distinct political society, capable of managing its own affairs, and governing itself, and that they had uniformely been treated as such since the settlement of our country. The numerous treaties made with them by the United States recognize them as a people capable of maintaining the relations of peace and war, and responsible in their political capacity. Their relation to the United States was nevertheless peculiar. They were domestic dependent nations, and their relation to us resembled that of a ward to his guardian; and they had an unquestionable right to the lands they occupied, until that right should be extinguished by a voluntary cession to our government.*“

dass ein physisch, geistig und sittlich von den Bürgern der Union so weit abstehender Stamm jemals als gleichberechtigtes Glied in den Verband des Bundesstaates wird treten können, ob nicht vielmehr die moderne Civilisation den völligen Untergang für diese Naturmenschen bedeutet.[36])

In ähnlichen, aber wieder eigens gearteten Beziehungen, wie die Union zu ihren sesshaften Indianern, steht Nicaragua zu den an seiner Ostküste angesiedelten Mosquitos. Nach langen Streitigkeiten mit Nicaragua hat England durch den Vertrag vom 28. Januar 1860[37]) seinem Protectorate über die Mosquitoindianer entsagt, die Souveränetät Nicaragua's über das Mosquitogebiet anerkannt, jedoch zugleich stipulirt, dass die Indianer unbeschadet der Souveränetät Nicaragua's die vollständige innere Verwaltung des ihnen eingeräumten Gebietes nach eigenen Gesetzen und Gebräuchen mit Ausschluss eines jeden Eingreifens Nicaragua's ausüben sollen, und dass alle auf dem Mosquitogebiete wohnenden Individuen ihrer Hoheit unterworfen sind.[38]) Dabei ist die Möglichkeit einer dereinstigen freiwilligen, völligen Vereinigung der Mosquitos mit Nicaragua ins Auge gefasst.[39]) Gegenwärtig aber äussert sich die Sou-

[36]) Nach Rüttimann II, S. 25, n. 2 (1872) soll das Indianergebiet als Territorium oder Staat organisirt und das Verhältniss der Union zu den Indianern nicht mehr durch Verträge, sondern durch Gesetze geregelt werden. Vergl. die Botschaften des Präsidenten von Grant vom 1. December 1873: Staatsarchiv Nr. 5283, Bd. XXVII, S. 128 und vom 7. December 1874 ib. Nr. 5430, Bd. XXVIII, S. 313.

[37]) Martens, *Nouveau Rec.* t. XVI, Partie II, p. 374 ff.

[38]) Art. 3: *The Mosquito Indians, within the district designated in the preceding Article, shall enjoy the right of governing, according to their own customs and according to any regulations which may from time to time be adopted by them, not inconsistent with the sovereign rights of the Republic of Nicaragua, themselves, and all persons residing within such district. Subject to the above-mentioned reserve, the Republic of Nicaragua agrees to respect and not to interfere with such customs and regulations so established or to be established within the said district.*

[39]) Art 4: *It is understood, however, that nothing in this Treaty shall be construed to prevent the Mosquito Indians, at any future time, from agreeing to absolute incorporation into the Republic of Nicaragua on the same footing as other citizens of the Republic, and from subjecting themselves to be governed by the general laws and regulations of the Republic, instead of by their own customs and regulations.*

veränetät Nicaragua's einzig und allein negativ und zwar darin, dass sie den Indianern das Recht entzieht, das Mosquitogebiet *in toto* zu veräussern. [40]) Die Stellung der Mosquitos zu dem oberherrlichen Staate ist eine noch viel freiere als die der Cherokees zur Union. Denn wenn es dieser kraft ihrer Souveränetät nicht verwehrt werden kann, die Autonomie der Indianer zu beschränken und sogar aufzuheben, hat Nicaragua vertragsmässig zu Gunsten Englands vorderhand jeder Erweiterung seines Einflusses auf die seiner Souveränetät Unterworfenen entsagt, und eine dereinstige Ausdehnung seiner directen Herrschaft über die Mosquitos von deren Einwilligung abhängig gemacht. Durch eine eigenthümliche Combination staats- und völkerrechtlicher Verhältnisse ist daher die Souveränetät Nicaragua's über die Mosquitos ein *nudum jus*, dessen Inhalt mit dem Verbot der Gebietscession gänzlich erschöpft ist. [41]) Aber die Inhaltlosigkeit der nicaraguanischen Souveränetät ist eine rein vertragsmässige. Sollte der Vertrag mit England gelöst werden, oder der im Art. 4 des Vertrages vorgesehene Fall eintreten, dann kann sich die Souveränetät Nicaragua's ungehindert entfalten, und das unorganische Verhältniss, in dem es zu seinem Indianergebiete steht, in ein Verhältniss directer Unterordnung der Mosquitos unter seine Staatsgewalt verwandeln. Darum hat die Leere dieser Souveränetät politisch doch einen ganz anderen Charakter als die der Türkei über Bosnien und die Herzegowina, indem hier

---

[40]) Art. 2: *The district thus assigned to the Mosquito Indians may not be ceded by them to any foreign person or State, but shall be and remain under the sovereignty of the Republic of Nicaragua.*

[41]) Nicaragua nahm zwar, sich auf seine Souveränetät stützend, weitergehende Rechte über das Mosquitogebiet (z. B. das der Festsetzung eines Einfuhrzolles für dorthin von der Seeseite eingeführte Waaren) in Anspruch, welche von England bestritten wurden. Durch den Schiedsspruch des Kaisers Franz Josef I. vom 2. Juli 1881, dessen Text ich der freundlichen Mittheilung meines Collegen Dr. F. Störk verdanke, wurde indess als positiver Ausfluss der Souveränetät Nicaragua's nur die Berechtigung des Aufpflanzens der nicaraguesischen Flagge im Mosquitogebiete und Einsetzung eines Commissärs zur Wahrnehmung der Rechte des souveränen Staates anerkannt, hingegen der Republik keine Berechtigung zur Vornahme irgend eines Actes staatlichen Imperiums über die Mosquitos zugesprochen. Art. II, III u. VIII.

die inhaltlose Souveränetät das letzte Stadium vor dem gänzlichen Erlöschen der Herrschaft, dort hingegen den Anfangspunkt einer dereinst reicheren Entfaltung derselben bezeichnet.

8. So unnatürlich die Form des Staatenstaates für die modernen Culturvölker erscheint, so sehr sie sich nur durch eine unausfüllbare Kluft in der Civilisation zwischen oberherrlichem und unterworfenem Staate rechtfertigen lässt, wie zwischen der Union und ihren Indianern, so scheint sie dem trägen Staatsleben Asiens durchaus nicht zu widersprechen. Das Verhältniss Englands zu verschiedenen indischen Fürsten, Hollands zu javanischen Häuptlingen, Chinas und Siams zu ihren tributären Nebenländern u. s. w. ist wesentlich unter dem Gesichtspunkte des Staatenstaates zu beurtheilen. Ueberaus merkwürdig ist es, dass Japan bis vor Kurzem einen Lehnsstaat bildete, dessen Lehnsfürsten, die Daimios, dem weltlichen Herrscher derart zur Seite standen, wie die deutschen Reichsstände dem Kaiser, so dass factisch alle Gewalt bei ihnen ruhte. Alle diese Bildungen indessen, deren Details überdies wegen der mangelnden Literatur schwer zu beurtheilen sind, haben ein geringeres Interesse für uns, da sie zu unserer eigenthümlichen Civilisation nur in sehr entfernten Beziehungen stehen.

9. Alle im Vorhergehenden erörterten Formen, — um das Ergebniss unserer Ueberschau zu gewinnen — zeigen bei der unermesslichen Geschiedenheit der historischen und socialen Grundlagen, auf denen sie erwachsen sind, eine Uebereinstimmung darin, dass eine völlige Unterordnung des abhängigen Staates unter den oberherrlichen nicht stattfindet, dass dem ersteren ein grösseres oder geringeres Gebiet uncontrolirbarer staatlicher Thätigkeit eingeräumt ist und ihm daher der Staatscharakter zugesprochen werden darf, selbst wenn seine Organisation eine so rudimentäre ist, wie bei den nordamerikanischen Indianern; dass eine nicht nur auf dem dem Unterstaate fremden Willen des Oberstaates, sondern auf der Theilnahme unterstaatlicher Elemente beruhende organisirte Verbindung der souveränen mit der nichtsouveränen Staatsgewalt nicht besteht, dass die Unterordnung der Unter-

thanen der letzteren unter die erstere eine durch die Gewalt des abhängigen Staates vermittelte ist, sofern überhaupt das rechtliche Substrat einer Einwirkung einer souveränen Gewalt auf die Individuen vorhanden ist und sich die Souveränetät des oberherrlichen Staates nicht nur rein negativ äussert.

Die Untersuchung der hier erörterten staatlichen Bildungen hat es daher wohl gerechtfertigt, aus ihnen einen Typus der Staatenverbindungen zu abstrahiren, der die eingangs dieses Capitels entwickelten Merkmale aufweist. Und mit Rücksicht auf die Thatsache, dass bei ihm das nächste Herrschaftsobject des souveränen Staates nicht physische Personen, sondern Staaten sind, ist die Anwendung des bisher allerdings wenig präcisirten Terminus des Staatenstaates [42]) auf ihn, als des sein Wesen am besten bezeichnenden, wohl genügend gerechtfertigt.

---

[42]) Ueber die verschiedenen Bedeutungen, in denen dieser Terminus gebraucht ist, s. v. Juraschek S. 100.

ZWEITER ABSCHNITT.

Organisirte Verbindungen.

I.

Die organisirten Verwaltungsbündnisse.

(Internationale Verwaltungsvereine.)

1. Man hat von Alters her behauptet, dass die Staaten in ihren gegenseitigen Beziehungen sich wie Individuen verhalten. Insoferne man dieses Bild nicht zu falschen, aus dem Privatrecht geschöpften und die specifischen Unterschiede zwischen Einzelmenschen und Staat übersehenden Analogien missbraucht, enthält es manches Richtige. So auch in Beziehung auf Verwaltungsaufgaben, deren Objecte über die Grenze des einzelnen Staates hinausreichen oder die seine Kräfte übersteigen. Hier steht ihm nur dasselbe Mittel zu Gebote, wie den Individuen, wenn sie innerhalb des Staates Verwaltungsaufgaben übernehmen und erfüllen wollen, welche weder vom Staate selbst, noch von den Selbstverwaltungskörpern ausgeführt werden: er muss sich mit anderen associiren.[1] Die Form, in welcher der Staat seine verwaltende Thätigkeit entweder über seine Grenzen hinaus erstreckt oder innerhalb seiner Grenzen durch die Kräfte anderer Staaten verstärken kann, ist der Verein. Vom einfachen Verwaltungsbündnisse unterscheidet sich der Verein dadurch, dass er selbständige Organe besitzt, dass seine Functionen

---

[1] L. v. Stein, Die Verwaltungslehre I. Die Lehre von der vollziehenden Gewalt S. 520 ff.; Die vollziehende Gewalt, 2. Aufl. III. Abth., S. 104 ff.

nicht nur dem übereinstimmenden Willen der Mitglieder ihre Existenz verdanken, sondern dass er auch in eigenen Organen gleichsam sichtbar zum Ausdruck kommt.

Wenn schon jeder Staatenvertrag eine Willenseinigung und daher eine Gemeinschaft darstellt, so ist das bei den Vereinen, *Unions*, wie es schon durch den Terminus ausgedrückt ist, in noch viel höherem Masse der Fall. Die Einheit des Verwaltungszweckes, welcher diesen Vereinen zu Grunde liegt, macht die Vereinsstaaten in Beziehung auf die gemeinsam zu lösende Aufgabe zu einem gemeinsamen Verwaltungsgebiete. So sind durch den Weltpostvertrag vom 9. October 1874 in Beziehung auf den Austausch von Correspondenzen alle Vertragsstaaten zu Einem Postgebiete geworden: *„Les pays entre lesquels est conclu le présent traité formeront, sous la désignation de „Union générale des postes“* [2]*), un seul territoire postal pour l'échange réciproque des correspondances entre leurs bureaux de poste“*.

2. Unter den Vereinen sind aber zwei streng gesonderte Classen zu unterscheiden. Entweder ist nämlich die durch den Verein zu lösende Verwaltungsaufgabe so beschaffen, dass sie ihrer Natur nach von Einem Staate allein nicht gelöst werden kann, z. B. die Herstellung und Handhabung eines Schiffahrtsreglements für einen durch die Gebiete mehrerer Staaten fliessenden Strom, wo also die Gemeinschaftlichkeit der Verwaltung schon durch die Natur des Objectes gegeben ist, oder die Verwaltungsaufgabe ist derart, dass sie in das Bereich der normalen Thätigkeit des Einzelstaates fällt, aber von diesem zu einer mit anderen gemeinsamen gemacht wird. In dem ersten Falle ist es ein internationales, in dem zweiten ein staatliches Interesse, dem der Verein dient. Im ersten Falle haben die durch den Verein geschaffenen Organe einen internationalen Charakter, im zweiten sind es staatliche Organe, die wesentliche staatliche Functionen zu vollziehen haben, welche als gemeinschaftliche erklärt werden. Die Verwaltungsvereine zerfallen demnach in solche, welche internationale und

[2]) Seit dem Vertrage vom 1. Juni 1878, *„union postale universelle“*. Art. I. Staatsarchiv Nr. 7006, Bd. XXXVI, p. 80.

solche, welche staatliche Zwecke zum Inhalt haben und dieser Unterschied der Zwecke äussert sich in der verschiedenen rechtlichen Stellung, welche die Organe jeder der beiden Arten von Vereinen besitzen.

3. Wir wenden uns zunächst den internationale Zwecke erfüllenden Vereinen zu, die sämmtlich dem neunzehnten Jahrhundert, besonders der zweiten Hälfte desselben, ihren Ursprung verdanken und als Vorboten dessen zu betrachten sind, was die Zukunft als internationale Verwaltung vielleicht in weiterem Umfange kennen lernen wird, als wir es heute zu ahnen vermögen.

Die älteste Gattung internationaler Verwaltungsvereine sind die durch Verträge über internationale Flüsse constituirten. Von dem Wiener Congresse wurde das Princip der freien Schiffahrt auf den die Gebiete mehrerer Staaten berührenden Flüssen ausgesprochen und bestimmt, dass ein einheitliches System sowohl für Einhebung der Abgaben als auch für Handhabung der Polizei soweit als möglich für den ganzen Lauf des Flusses eingeführt werden solle. Die Uferstaaten eines internationalen Flusses haben sich verpflichtet: „*à régler d'un commun accord ce qui a rapport à la navigation de cette rivière.*“ [8]) Zugleich wurde die freie Schiffahrt auf dem Rhein geregelt und, um eine genaue Controle für die Beobachtung des gemeinsamen Reglements herzustellen und eine Behörde zu schaffen, welche den Verkehr der Uferstaaten über alles auf die Schiffahrt Bezug habende zu vermitteln hat, wurde eine Centralcommission creirt, bestehend aus den Commissären der Uferstaaten, von denen jeder je einen entsendet. Diese Centralcommission hatte sich jedes Jahr in Mainz (jetzt in Mannheim) zu versammeln. Ausser der Centralcommission wurde aber noch eine zweite Behörde creirt, um in der Zeit, wo die Centralcommission nicht versammelt ist, über die Aufrechterhaltung des Reglements zu wachen. Diese permanente Behörde besteht aus einem Oberinspector und drei Unterinspectoren. Der Oberinspector wurde ursprünglich mit Stimmenmehrheit von der Centralcommission ernannt, die

[8]) *Acte du congrès de Vienne* Art. CXVIII.

Unterinspectoren von den einzelnen Uferstaaten und zwar theils von mehreren alternirend, theils ausschliesslich von einem derselben. Die Aufgabe der Inspectoren ist es, die Aufsicht über die Ausführung der Reglements und die Schifffahrtspolizei zu führen. Der Oberinspector hat daher das Recht und die Pflicht, den Zollämtern in dieser Hinsicht Weisungen zu ertheilen und sich in Verbindung mit den anderen Localbehörden zu setzen. Die Zollbeamten und Localbehörden sind verpflichtet, ihm Gehorsam und Hilfe zu leisten in Allem, was die Ausführung des Reglements anbelangt, und können die Erfüllung seiner Weisungen nur dann verweigern, wenn er die Grenzen seiner Befugnisse überschreitet. Ausserdem kann der Oberinspector Vorschläge an die Centralcommission machen und darauf Bezug habende Materialien vorbereiten.[3a])

Aehnliche Commissionen und Inspectorate sind später für den Po[4]), den Pruth[5]) und die untere Donau[6]) geschaffen worden. Die bereits im Pariser Vertrag von 1856 in Aussicht genommene Uferstaatencommission[7]) für die Donau ist bis jetzt noch nicht in Wirksamkeit getreten, da sie erst nach Auflösung der europäischen Donaucommission organisirt werden soll. Die europäische Donaucommission, durch den Pariser Vertrag eingesetzt, durch den Berliner bestätigt, besitzt unter

[3a]) *Réglement pour la libre navigation des riv. Articles concernants la navig. du Rhin.* Abgedruckt bei Wheaton, Éléments II, p. 362—374.

[4]) Vertrag zwischen Oesterreich, Parma und Modena vom 12. Februar 1850 Neumann, Recueil IV, p. 118 ff. Art. IX: „*Sarà cura della Commissione di stabilire il personale subalterno permanente di sorveglianza e di esecuzione.* Organisation der Commission Art. V. Durch die Wandlung des Po von einem internationalen in einen nationalen Strom aufgelöst.

[5]) Vertrag zwischen Oesterreich, Russland und Rumänien vom 15. December 1866. Martens, Nouveau Recueil XX, p. 296. Art. VII: *Commission mixte permanente, composée des délégués d'Autriche, de Russie et des Principautés-Unies.* Art. VIII: *La commission nommera un inspecteur.* Art. IX: *L'inspecteur fonctionnera comme organe de la commission permanente et sous sa direction. Il aura un caractère international et son autorité s'exercera indistinctement à l'égard de tous les pavillons.* Vgl. das Reglement für die Pruthschiffahrt bei Samwer-Hopf. Nouveau Recueil général t. I, p. 485.

[6]) Pariser Vertrag vom 30. März 1856 Art. 15, 16. Berliner Vertr. vom 13. Juli 1878 Art. 53—56.

[7]) Art. 17.

allen internationalen Verwaltungscommissionen die weitgehendsten Befugnisse. Sie hat ihren Sitz in Galatz, ist aber in keiner Weise der rumänischen Regierung unterworfen, sie ist „*dans une complète indépendance de l'autorité territoriale*“ [8]) und schliesst sogar selbständig internationale Verträge im Namen der verbündeten Regierungen ab [9]), sowie sie auch das Recht hat, Anleihen aufzunehmen. [10]) Von den Uferstaatencommissionen unterscheidet sie sich vor Allem dadurch, dass sie nicht durch das *condominium* des Stromes von Seiten der Ufermächte, sondern durch das Gesammtinteresse Europas geschaffen wurde, und daher in noch viel höherem Grade einen internationalen Charakter besitzt, als die anderen Commissionen. [11])

Indem diese Commissionen die Schiffahrtsreglements festsetzen und mit Gesetzeskraft erlassen, indem sie Strafbestimmungen für Contraventionen gegen ihre Normen aufstellen, welche die Territorialbehörden zu executiren gezwungen sind, üben sie Acte einer internationalen Gesetzgebung aus, und indem sie als Appellationsinstanzen in den zu ihrem Wirkungskreis gehörigen Strafsachen fungiren, haben sie auch den Charakter eines internationalen Gerichtshofes. Die Vereinsstaaten haben hier also wichtige staatliche Befugnisse dem gemeinsamen Organe zur Ausübung delegirt, es sind Acte der Staatshoheit, welche zur Erreichung des internationalen Zweckes von keinem Staate allein vorgenommen werden, sondern zur Ausgleichung der etwa vorhandenen Gegensätze und Differenzen einer eigenen internationalen Autorität übertragen sind, auf welche ein jeder der Vereinsstaaten Einfluss hat und in welcher er seine Meinung und seinen Willen geltend machen kann.

Die anderen organisirten Verwaltungsbündnisse, welche bis jetzt in's Leben getreten sind, sind Schöpfungen der beiden

---

[8]) Vgl. das neue Schiffahrts- und Polizeireglement vom 8. November 1870, Martens, Nouveau Rec. t. XX, p. 40.

[9]) Z. B. Vertrag zwischen der europ. Donaucommission und Rumänien, Neumann Recueil t. XIV, p. 403.

[10]) Vgl. Neumann, Recueil t. XIV, p. 447, 481.

[11]) Ueber die Behördenorganisation bei gemeinsamer Verwaltung internationaler Flüsse vgl. Engelhardt, *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, Paris 1879, p. 185 ff. Vorschläge zu einer völkerrechtlichen Fixirung der Stellung der gemeinsamen Organe p. 238 ff.

letzten Decennien.[12]) Es sind dies der Telegraphenverein, begründet auf der Petersburger Conferenz vom 17. Mai 1865, der Weltpostverein, geschaffen durch den Berner Vertrag vom 9. October 1874, und die internationale Metercommission (Pariser Vertrag vom 20. Mai 1875). Andere mit den Namen von Unionen und Vereinen bezeichnete Verwaltungsbündnisse gehören nicht hieher, weil sie keine stabilen Organe besitzen so z. B. der deutsche Zollverein vor 1867, die deutsch-österreichisch-liechtensteinische Münzunion von 1857 und die 1865 abgeschlossene sogenannte lateinische Münzunion.

Die durch diese internationalen Verträge eingesetzten Organe und ihre Functionen sind folgende. Für die Post und den Telegraphen wurde je ein internationales Bureau eingesetzt, welches unter die Oberaufsicht der Centralverwaltung eines der Vereinsstaaten, gleichsam des Vorortes des Vereines, gestellt ist und dessen Kosten gemeinsam von sämmtlichen contrahirenden Staaten getragen werden.[13]) Die Aufgabe dieser internationalen Bureaus, welche sich beide gegenwärtig in Bern befinden, besteht in dem Zusammenstellen, Publiciren und Vertheilen von Mittheilungen aller Art, welche von Interesse für den internationalen Post- und Telegraphendienst sind, ferner in der Verpflichtung, Fragen über die Modification des Dienstreglements zu instruiren, die angenommenen Veränderungen bekannt zu geben, alle Studien zu fördern und Arbeiten auszuführen, welche im Interesse des Vereines gelegen sind. Das internationale Postbureau hat überdies noch die Pflicht, auf Verlangen der Parteien ein Gutachten über streitige Fragen abzugeben. Beide Bureaus geben je ein Journal heraus.

Das internationale Bureau für Mass und Gewicht zu Paris [14]), bestehend aus einem Director, zwei Adjuncten und der nöthigen Anzahl Bediensteter, welches unter die ausschliessliche Leitung und Aufsicht eines internationalen Comités für Gewichte und Masse gestellt ist, hat die Aufgabe, die Prototypen des Meters und des Kilogrammes zu vergleichen und zu verificiren, von Zeit zu Zeit vergleichende Messungen

[12]) Vgl. hierüber Calvo t. II, l. XVI sect. 3—6.

[13]) L. Renault a. a. O. p. 38, 78.

[14]) Meterconvention Art. 1—11; Staatsarchiv Nr. 5553, Bd. XXIX, S. 316.

der Mustermasse der einzelnen Staaten mit den internationalen vorzunehmen u. s. w. Das überwachende internationale Comité besteht aus vierzehn Mitgliedern, welche alle verschiedenen Staaten angehören, es leitet die metrologischen Arbeiten, welche die Vereinsstaaten gemeinsam ausführen wollen, und wacht überdies über die Aufbewahrung der internationalen Prototypen.

Bei allen diesen Vereinen soll nach einem Zeitraume von mehreren Jahren ein Congress von Bevollmächtigten der Vereinsstaaten zusammentreten, um das System zu vervollkommnen und wichtige Anordnungen zu treffen. Bei diesen periodischen Congressen (Telegraphenunion mindestens alle drei, Postverein alle fünf, Mass- und Gewichtsunion alle sechs Jahre) hat jede der im Vereine befindlichen Administrationen eine Stimme.[15])

Bei Vergleichung der ständigen Organe der Schiffahrtscommissionen mit den internationalen Bureaus ergibt sich zwischen beiden ein bedeutender Unterschied. Wahre obrigkeitliche Functionen werden nur von den Hafencapitänen oder Inspectoren der ersteren ausgeübt. Die internationalen Bureaus haben keine wie immer gearteten Entscheidungen zu fällen, sondern nur Material für die obersten Verwaltungsbehörden der Vereinsstaaten zu liefern, oder sie tragen, wie das Bureau für Mass und Gewichte, ausschliesslich den Charakter eines auf gemeinsame Kosten erhaltenen wissenschaftlichen Institutes. Hier zeigt sich der energische Widerstand der Staaten gegen das Aufgeben ihres Sonderwillens zu Gunsten einer internationalen Behörde. Auch bei der Rheinschiffahrtscommission ist das zum Durchbruch gekommen, indem die revidirte Schiffahrtsacte vom 17. October 1868 das Institut der gemeinsamen Inspectoren aufgehoben und an deren Stelle von den Uferstaaten für bestimmte Sectionen ernannte Inspectoren gesetzt hat.[16]) Die Abneigung der Staaten aus dem Inhalt ihrer Machtfülle auch nur den geringsten Bruch-

---

[15]) Post, Renault p. 35, indess geänderte Bestimmungen durch Art. XIX des Weltpostvertrages vom 1. Juni 1878. Telegraph, ib. p. 80. Meter Art. 1—3 des Vertrages und Annexe Nr. 1.

[16]) *Convention revisée pour la navigation du Rhin; signée à Mannheim, le 17. octobre 1868.* Martens, Nouveau Rec. t. XX, p. 355 ff. Art. 41.

theil einem gemeinsamen Institute zu übertragen, ist das grösste Hinderniss einer Weiterentwickelung dieser embryonalen Anfänge einer internationalen Verwaltungsorganisation.[17])

Trotzdem dehnt sich aber der Kreis der Angelegenheiten, welche zur Bildung internationaler Organe drängen, immer weiter und weiter. Die Erkenntniss, dass ein wirksamer Schutz vor dem Weitergreifen ansteckender Krankheiten nicht durch einseitige Massregeln der einzelnen Staaten, sondern nur durch gemeinsame prohibitive Vorkehrungen aller civilisirten Staaten zu erreichen sei, wird zur Bildung internationaler Sanitätsorgane drängen. Die internationalen Sanitätsconferenzen, das Entsenden einer Commission zur Untersuchung der Pest in Russland 1879, bezeichnen Schritte auf dem Wege, die Sanitätspolizei zu einer europäischen Angelegenheit zu machen. Neben Post und Telegraph sind es ferner die Eisenbahnen, welche als das hervorragendste Institut des öffentlichen Verkehres gewisse gemeinsame Grundsätze der Organisation fordern und für welche daher auch über kurz oder lang ein Organ geschaffen werden wird, welches die übereinstimmende Entwickelung des Eisenbahnwesens in den verschiedenen Staaten zu fördern berufen sein wird.

Das gilt für eine nicht allzuferne Zukunft. Da dieser Process der internationalen Verwaltungsorganisation aber im Laufe der Geschichte ein Gebiet der Verwaltung nach dem anderen, mit Ausnahme der ausschliesslich einzelstaatliche Zwecke fördernden Staatsfunctionen, ergreifen wird, so ist diese Form der Staatenverbindung berufen, zu einer immer steigenden Wichtigkeit im Staatenleben zu gelangen.

Obwohl alle diese Vereine auf Zeit gegründet sind, entweder ausdrücklich oder indem den Theilnehmern ein Aufkündigungsrecht zugestanden wird, so ist es doch klar, dass bei der Natur der durch den Verein zu fördernden Beziehungen in den meisten Fällen dem Verein eine ewige Dauer in dem Sinne zuzuschreiben ist, dass mit seiner Auflösung ein anderer mit denselben oder doch ähnlichen Tendenzen an die Stelle treten muss.[18]) Eine gänzliche Vernichtung des Post- oder Tele-

---

[17]) Vgl. **Renault** p. 34.

[18]) Die Dauer der Telegraphenunion und des Weltpostvereines ist in den

commission zu Mannheim in dienstlichen Angelegenheiten unterstellt.

4. Die zweite Art von Staatenvereinen ist die, welche wesentliche Zwecke der Einzelstaaten als solcher durch gemeinsame Institutionen und Organe zu erfüllen trachtet, sei es, dass die finanziell unzureichenden Mittel der also verbundenen Staaten, sei es, dass ein gemeinsames Interesse derselben es erfordert. Solche Verbindungen widersprechen bereits dem Schul- und Normalbegriffe des Staates auf's Entschiedenste, denn dieser fordert sowohl, dass der Staat die Gesammtheit seiner Organe in sich vereinige und für sich habe, als auch, dass er aus eigener Kraft alle ihm durch seine Zwecke gesetzten Aufgaben zu lösen im Stande sei. Insbesondere die organische Staatstheorie kommt hier ins Gedränge, weil solche Erscheinungen mit dem Wesen des Organismus wenig in Einklang stehen. Sie sind eben ein neuer Beweis dafür, wie unzulässig es ist, die Wirklichkeit nach fertigen Schablonen zu beurtheilen, indem das Reale dadurch einfach unverständlich wird. Allerdings aber werden solche Vereine nur zwischen Staaten geschlossen werden, welche entweder Glieder eines höheren staatlichen Gebildes, eines Bundesstaates, sind oder doch national und historisch zusammengehören, also von Theilen eines politischen oder historischen Ganzen, die somit durch ihre rechtliche oder geschichtliche Beschaffenheit mit einander in Verbindung stehen.

Beispiele solcher gemeinsamer Staatsorgane bieten die in Gemässheit des Artikel XII der deutschen Bundesacte durch Vertrag errichteten gemeinsamen obersten Gerichtshöfe der kleineren deutschen Staaten [22]), so das Oberappellationsgericht der vier freien Städte zu Lübeck, der thüringischen Staaten zu Jena, der beiden Mecklenburg zu Rostock u. s. w., welche auch im deutschen Reiche nach der neuen Gerichtsverfassung

[22]) Diese Gerichtshöfe haben nicht nur, wie Ulbrich, Rechtliche Natur S. 55, meint, die logische Function der Urtheilsfindung zu vollziehen, sondern sie verpflichten auch die mit der Execution der Urtheile betrauten Organe der einzelnen Staaten zum Vollzuge derselben, haben also eine wahrhaft obrigkeitliche Function, wie jeder ordentliche Gerichtshof höherer Instanz in Deutschland. Vgl. H. Schulze, Preuss. Staatsrecht II, S. 295.

als gemeinsame Oberlandesgerichte (das der Hansestädte gegenwärtig zu Hamburg) fortbestehen. Die einzelnen Richterstellen werden von den Vereinsstaaten entweder so besetzt, dass jeder Staat das Ernennungsrecht eines oder mehrerer Richter hat oder dass bei der Besetzung gewisser Stellen alternirt wird.[23]) Die einen gemeinsamen Gerichtshof besitzenden Staaten bilden für die demselben überwiesenen Functionen einen Gerichtssprengel. Der gemeinsame oberste Gerichtshof der freien Städte hatte überdies für dieselben die Bedeutung eines verfassungsmässigen Staatsgerichtshofes, dessen Functionen jetzt an das Reichsgericht übergegangen sind.[24])

Die am organischesten durchgebildete Form eines Verwaltungsvereines dieser Kategorie war der deutsche Zollverein 1867—1871 mit Bundesrath, Zollparlament und gemeinsamer Zollgesetzgebung. Trotz seiner parlamentarischen Institutionen war er nicht etwa eine Art Bundesstaat, sondern nur ein Bündniss souveräner Staaten, des norddeutschen Bundes und der deutschen Südstaaten[25]), und wenn von einem Staatsrechte des Zollvereines gesprochen wurde, so war das mindestens eine ungenaue Bezeichnung für die vertragsmässigen Festsetzungen der Organisation des Vereines und seiner Functionen. Das Singuläre in dem Charakter des Zollvereines bestand darin, dass dem Vereine als solchem das Gesetzgebungsrecht in Zollsachen delegirt war, derart, dass den Einzelstaaten nur die Verkündigung, aber nicht die Sanction der Zollgesetze zufiel[25a]) — ein historischer Beweis dafür, dass auch die Aus-

---

[23]) Das Oberappellationsgericht der freien Städte z. B. bestand bis 1866 aus einem von den Senaten der vier Städte gemeinschaftlich ernannten Präsidenten und sechs von den Städten gewählten Räthen. Jede Stadt besetzte eine Rathsstelle, die fünfte wurde abwechselnd von Frankfurt und Bremen, die sechste zweimal von Hamburg und einmal von Lübeck besetzt.

[24]) S. H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsr. I, S. 505.

[25]) Der Zollverein wurde von v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes S. 8 für einen Bundesstaat, von G. Meyer, Grundzüge S. 178, für einen Staatenbund erklärt. Dass er weder das eine noch das andere, sondern ein einfaches Vertragsverhältniss war, hat Thudichum a. a. O. S. 581, 582 n. 1. richtig erkannt.

[25a]) Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 Art. 7: Hiersemenzel, Die Verfassung des nordd. Bundes II, S. 33; vgl. Thudichum S. 587; Zorn, Einige Streitfragen, a. a. O. S. 300.

übung der Gesetzgebung durch einen Bund demselben noch nicht den Staatscharakter vindicirt. Aber nicht einmal den Charakter eines Staatenbundes kann man dem Zollverein beilegen, da ein solcher in erster Linie politische Zwecke zu fördern berufen und eine dauernde Institution der verbündeten Staaten ist oder wenigstens sein soll, während für den Zollverein vorerst eine Dauer von zwölf Jahren in Aussicht genommen war. Nichtsdestoweniger aber erschien der Zollverein im Gegensatze zu seiner früheren Gestaltung nach Aussen hin als eine Einheit, die verbündeten Regierungen waren, insofern sie Verträge mit anderen Staaten über in den Wirkungskreis des Vereines fallende Gegenstände abschlossen, als Eine Person anzusehen.[26]) Der innere Grund dieser Erscheinung wird im nächsten Capitel erörtert werden.

Besonders interessant ist die Thatsache, dass sowohl im Zollparlament als im Bundesrathe das Majoritätsprincip galt, dass also die Mitglieder beider Körperschaften nicht sowohl Vertreter des sie entsendenden Einzelstaates, als vielmehr der Gesammtheit der Vereinsstaaten waren[27]), dass demnach der Einzelstaat, wenn er im Bundesrathe überstimmt und ein Gesetz im Zollparlamente vielleicht gegen die Stimmen der von seiner Bevölkerung gewählten Abgeordneten angenommen wurde[28]), den Willen der Majorität als seinen eigenen acceptirte. Es ist dies eine lehrreiche Instanz gegen die Theorie, dass in Staatenvereinen und -Bünden in wichtigen Fragen stets Einstimmigkeit herrschen müsse, das Majoritätsprincip daher nur

---

[26]) Wenn H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsr. I, S. 42, behauptet, dass die Staaten des Zollvereins nach Aussen als einzelne Staatspersönlichkeiten erschienen, so gilt das nur für die unorganisirte Periode derselben, wo (Separat-Artikel 20 zum Art. 39 des offenen Zollvereinvertrages vom 4. April 1853, Martens, Nouveau Recueil t. XVI, P. I, p. 315) das Recht des Abschlusses von Zollverträgen ausdrücklich den Einzelstaaten verblieb, während seit 1867 nur die Krone Preussen als Präsidium im Namen des Vereins mit Zustimmung des Bundesrathes Verträge in Zollsachen abschliessen durfte: Zollvereinsvertrag Art. 8 §. 6.

[27]) Vgl. Thudichum S. 600—606, 608.

[28]) Bayern, Hessen und Württemberg hatten die Wählbarkeit zum Zollparlament auf die eigenen Staatsangehörigen beschränkt.

als Ausnahme in nebensächlichen Dingen zur Anwendung kommen könne. Mag man über die politische Bedeutung des Zollvereines mit der dominirenden Stellung Preussens in ihm wie immer denken, rechtlich war er eine völkerrechtliche Bildung. Die Erscheinungen, welche bei ihm zu Tage traten, können daher dem Wesen einer völkerrechtlichen Staatenverbindung nicht entgegen sein.

Die gemeinsamen Organe dieser Art von Staatenvereinen sind nun nicht nur Functionäre des Vereines als solchen, sondern sie sind nothwendige Momente in der Organisation des Einzelstaates. Während bei der ersten Art durch den Verein internationale Organe geschaffen werden, werden hier staatliche Organe als gemeinsam eingesetzt. Das Mitglied des Oberappellationsgerichtes der freien Städte war sowohl Richter von Lübeck, als von Hamburg, Bremen und Frankfurt. Der Präsident des Zollvereines, der im Namen desselben Verträge mit auswärtigen Mächten abschloss, war nicht nur Organ des norddeutschen Bundes, sondern auch Bayerns, Badens, Württembergs und Hessens. Ebenso war das Zollparlament nicht eine Versammlung von Delegirten der Einzelstaaten, sondern eine parlamentarische Vertretung der gesammten Bevölkerung des Zollvereinsgebietes. Der bayerische Abgeordnete zum Zollparlament war daher nicht nur Abgeordneter Bayerns, sondern ebenso des norddeutschen Bundes u. s. w.

5. Von den Verwaltungsvereinen dieser Kategorie müssen streng jene Fälle geschieden werden, in denen sich ein Staat vertragsmässig des Organes eines anderen zur Besorgung seiner eigenen Angelegenheiten bedient. Wenn das österreichische Oberlandesgericht zu Innsbruck die höchste richterliche Instanz für das Fürstenthum Liechtenstein bildet, oder das mecklenburg-schwerin'sche Ministerium des Aeussern die Geschäfte von Mecklenburg-Strelitz besorgte u. s. w., so entstehen durch die betreffenden Verträge keine Vereine, denn hier besorgt nur das fremde Organ im Auftrage seines Staates Angelegenheiten eines anderen. Diese Organe sind nicht gemeinsam, nicht Vereinsorgane, sondern sie sind und bleiben Organe Eines Staates, welche gemäss eines bestehenden Verwaltungsvertrages Functionen für einen anderen Staat aus-

üben. Ein solches Verhältniss ist kein organisirtes, sein Typus ist nicht der des Vereines, sondern vielmehr der des Mandates.

II.

Der Staatenbund.

1. **Wenn Staaten ein dauerndes politisches Bündniss, dessen Zweck mindestens in gemeinsamer Vertheidigung besteht, mit ständigen Bundesorganen errichten, so entsteht ein Staatenbund.** Von der Allianz unterscheidet sich der Staatenbund durch die Einsetzung von ständigen Organen zur Erfüllung des Bundeszweckes [1]), von dem reinen Verwaltungsvereine durch das wesentliche Erforderniss eines politischen Zweckes. Es können auch Objecte des inneren Staatslebens: Gemeinsamkeit der Gesetzgebung und Verwaltung unter die Zwecke des Bundes aufgenommen werden, aber nothwendig ist nur die Verbindung zu gegenseitigem und gemeinsamem Schutz. Ohne diesen Zweck würde das Bündniss den Charakter eines politischen verlieren, der eben in dem Auftreten der Staaten als Mächte besteht. Nach der andern Seite jedoch lässt sich keine Grenze ziehen. Es hängt von dem Willen der conföderirten Staaten ab, ob nicht nur nach Aussen gehandelt werden soll, sondern ob auch innere Hoheitsrechte gemeinsam ausgeübt werden. Die Voraussetzung ist nur die, dass, wie eng auch das Band sei, welches die Staaten mit einander verknüpft, diese nur durch **Vertrag** gebunden sind, dass also die vereinigten Staaten **souverän** sind und bleiben. **Nur an der Souveränetät der verbündeten Staaten hat der Staatenbund seine Grenze.**

---

[1]) Die begriffliche Identität von Allianz und Staatenbund behaupten: J. F. Fries, Von deutschem Bund und deutscher Staatsverfassung. Heidelberg 1816; F. v. Gagern, Mein Antheil an der Politik. III, S. 191; vgl. über beide Brie, S. 47, 48. Ferner Austin, *Lectures on jurisprudence 4th ed.* London 1879, p 264: „*A system of confederated states is not essentially different from a number of independent connected by an ordinary alliance*; Zorn, Staatsrecht I, S. 62.

Die Unklarheiten, Dunkelheiten und Widersprüche, mit denen die Geschichte der Lehren vom Staatenbunde behaftet ist, insbesondere die Schwierigkeit, ihn von anderen Formen der Staatenverbindungen zu trennen, haben alle ihren Grund erstens in dem unklaren Erfassen des Souveränetätsbegriffes und zweitens in dem Umstande, dass man, Unwesentliches mit Wesentlichem verwechselnd, in der Art und Weise der Organisation der Bundesgewalt, der Herbeischaffung der finanziellen Mittel für die Bundeszwecke, des Verhältnisses der Bundesgewalt zu den Unterthanen der verbündeten Staaten, in dem Umstande, ob wichtige Beschlüsse und vor Allem ob eine Aenderung des Bundesvertrages nur mit Einhelligkeit oder auch mit Majorität der Stimmen vorgenommen werden kann u. s. w. das Kriterium des Staatenbundes erblickte. Auf diesem Wege entstand denn auch die Behauptung von den „fliessenden Grenzen" zwischen Staatenbund und Bundesstaat [2]), weil in den meisten Punkten sehr leicht Uebergänge von einer Form zur anderen stattfinden können, und in den historisch gegebenen Conföderationen sich selten der geheischte Typus ganz rein, ohne Abweichung von der angeblichen Norm verkörpert fand. Sieht man jedoch auf das wesentliche Moment, von dem aus allein eine klare Einsicht in das Wesen der Staatenverbindungen möglich ist, auf die Souveränetät und hat man diese in scharf juristischer Weise erfasst, dann schwinden plötzlich alle Hindernisse, welche scheinbar unübersteiglich der Erkenntniss der juristischen Natur des Staatenbundes im Wege stehen, dann ist auch alles Schwankende und Fliessende aus seinem Begriffe entfernt, und er steht als eine selbständige, feste, gegen andere scharf abgegrenzte

---

[2]) Es ist befremdend, dass die neueren Schriftsteller über schweizer Bundesrecht fast durchgehend die Unmöglichkeit begrifflicher Abgrenzung des Staatenbundes gegen den Bundesstaat behaupten, nachdem doch die unterscheidenden Merkmale beider Formen im Wesentlichen bereits von Snell, Handbuch des schweizerischen Staatsrechts (1839) 1. Bd., p. XX ff. richtig angegeben sind. Vgl. Kaiser, Schweizerisches Staatsrecht III, S. 17. Johannes Meyer, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts II. Bd., 1875, S. 89; Dubs II., S. 5. Eine Ausnahme macht Bluntschli, Geschichte des schweizer Bundesrechts I. Bd., 2. Auflage S. 563.

juristische Bildung da. Ein Zweck, dessen Minimum in dem Schutze des Bundesgebietes besteht, eine Organisation, um dem Bundeszweck zu genügen, Fortdauer der Souveränetät der verbündeten Staaten[3]), das sind die wesentlichen Merkmale des Staatenbundes, welche alle Formen desselben aufweisen, selbst diejenige, welcher bis jetzt von der Theorie nur geringe Aufmerksamkeit zu Theil wurde.

2. Meistens wird auch noch die ewige Dauer als ein Charakteristikon des Staatenbundes hervorgehoben; es wird ihm mit Rücksicht darauf, dass er substantiell auf einer engen nationalen oder historischen Gemeinschaft der verbündeten Staaten beruht, wie dem Staate selbst das Moment der Ewigkeit vindicirt. Nun ist es zwar richtig, dass ein Staatenbund nicht wie eine Allianz von jedem Wechsel der Politik abhängig ist, er ist nicht auf die Dauer einiger Jahre geschlossen, wie etwa ein Handelsvertrag. Der Bund mag sogar als ein ewiger bezeichnet werden und die Mitglieder auf das Aufkündigungsrecht verzichten. Trotzdem ist der Bundesstaat seiner Natur nach keine ewige Institution. Der Bundesvertrag selbst kann — wir werden im nächsten Capitel ein Beispiel kennen lernen — ohne dass der so entstehende Verein den Charakter eines Staatenbundes dadurch verlöre, auf einen, wenn auch langen, doch immerhin endlichen Zeitraum abgeschlossen

[3]) Die Bewahrung der Staatensouveränetät ist in den Bundesverträgen der drei Conföderationen, welche das hauptsächlichste Material für die Theorie des Staatenbundes geliefert haben, sogar ausdrücklich als einer der vornehmsten Zwecke des Bundes anerkannt worden. *Articles of Confederation III: „The said States hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defence, the security of their liberties, and their mutual and general welfare; binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty, trade or any other pretence whatever.“* Schweizer Bundesacte Art. 1: „Die XXII souveränen Kantone der Schweiz vereinigen sich durch den gegenwärtigen Bund zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte.“ Deutsche Bundesacte Art. 2: „Der Zweck desselben (des Bundes) ist: Erhaltung der äusseren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten.“ Wiener Schlussacte Art. 1: „Der deutsche Bund ist ein völkerrechtlicher Verein . . . zur Bewahrung der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der im Bunde begriffenen Staaten.“

werden[3a]), und die rechtliche Möglichkeit der Auflösung eines als ewig bezeichneten Bundes durch übereinstimmenden Willen sämmtlicher Theilnehmer ist nicht in Abrede zu stellen.[3b]) Ferner, da verbündete Staaten souveräne Staaten sind, und die Auslegung von Staatenverträgen nach Völkerrecht den Vertragstheilen selbst anheimgestellt ist, so folgt daraus mit unerbittlicher Consequenz, dass, wenn nach der Ansicht eines der verbündeten Staaten sein Verweilen im Bunde ihn in seinen Existenzbedingungen angreift, wenn die Bundesgewalt nach dem Ermessen des Staates die ihr eingeräumten Competenzen überschreitet und kein anderes Mittel für ihn übrig bleibt, als Unterwerfung unter den Bund oder Austritt aus demselben, der Austritt gerechtfertigt erscheint. Nullification und Secession, absolut verboten den Gliedern des Einheits- oder Bundesstaates, folgen logisch als Rechtsmittel aus dem Wesen des Staatenbundes als eines vertragsmässigen Institutes. Der souveräne Staat, wie wir bereits ausgeführt haben, kann weder unbedingt noch in alle Ewigkeit gebunden werden.[4]) Als Preussen dem Bundesschluss vom 14. Juni 1866, die nichtpreussischen Corps gegen Preussen mobil zu machen, gegenüberstand, erklärte es in entschiedenstem Widerspruche zum Bundesrechte den deutschen Bundesvertrag wegen der von ihm behaupteten Bundesrechtswidrigkeit dieses Beschlusses für gebrochen und den Bund für zerrissen, indem es von seinem, mit der Souveränetät unveräusserlich verbundenen Rechte Gebrauch machte, über die rechtliche Wirkung der Handlung einer Vertragspartei auf den Staatenvertrag und seine Fortdauer selbständig zu urtheilen.[5])

[3a]) v. Mohl, Encyclopädie S. 647.

[3b]) Vgl. Laband I, S. 8.

[4]) Das hat bereits in aller Klarheit erkannt P. A. Pfizer, Ueber die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Deutschland durch die Verfassung des Bundes, 1835, S. 44: „Auch soll im Staatenbund der Bundeszweck nicht auf Kosten der Unabhängigkeit der Bundesglieder verfolgt werden. Daher muss, obgleich der Zweck des Staatenbundes eine dauernde Vereinigung voraussetzt, doch der Austritt aus dem Bunde jedem Mitglied freistehen, weil ohne diese Befugniss seine Unterwerfung unter die Beschlüsse und Entscheidungen des Bundes aufhören würde, eine freiwillige zu sein, mit einer gezwungenen Unterwerfung aber seine Unabhängigkeit sich in Abhängigkeit verwandeln würde.“ Ebenso Welcker, Staatslexicon s. v. Bund III. 3. Aufl., S. 146.

[5]) Haenel, Vertragsmässige Elemente S. 46.

3. Die fortdauernde Souveränetät der zu einem Staatenbunde vereinigten Staaten ist es eben, was den Staatenbund zu einer „unförmlichen, wenig befriedigenden Organisation des staatlichen Lebens“ [6]) macht. Die Verwirklichung der Bundeszwecke ist und bleibt zuletzt immer dem Willen der einzelnen Staaten überlassen. Die Bundesgewalt steht eben nicht, wie Viele behaupten, über der Staatsgewalt der verbündeten Staaten, diese sind nicht einer höheren, von ihnen getrennten Gewalt unterworfen, sondern die Bundesgewalt besteht aus den Hoheitsrechten der verbündeten Staaten, mit welchen sie von diesen ausgestattet worden ist. Im Staatenbunde übt der Staat gewisse Hoheitsrechte nur in Gemeinschaft und Uebereinstimmung mit anderen aus. Aber er übt sie selbst aus, indem er sie einem gemeinsamen Centralorgane delegirt, an dessen Beschlüssen er Theil nimmt, die er in ihrer rechtlichen Kraft controliren kann. Die Beschlüsse dieses Centralorganes sind daher seine eigenen Beschlüsse, welche aber inhaltlich denen der anderen verbündeten Staaten gleich sind. Auch wenn die Bundesbeschlüsse mit Stimmenmehrheit gefasst werden, vollführt der überstimmte Staat in Befolgung derselben nur seinen eigenen Willen, indem er im Bundesvertrage eingewilligt hat, seinen Willen dem der Mehrheit zu conformiren.[7]) Selbst wenn die Durchsetzung des Bundesbeschlusses mit Gewalt, durch eine Bundesexecution erzwungen werden sollte, widerfährt dem Staate nur sein eigener Wille, wie ja auch gegen

---

[6]) Waitz, Politik S. 159.

[7]) Haenel, Vertr. Elem. S. 42 sieht im Staatenbunde, insoferne Majoritätsbeschlüsse massgebend sind, ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung, da der Wille des Bundes in diesem Falle ein von dem Willen einzelner Theilnehmer möglicherweise verschiedener ist. Ueber die wahre Bedeutung des Majoritätsprincipes im Staatenbunde hat sich bereits Welcker zutreffend ausgesprochen, indem er bemerkt, dass Stimmenmehrheit für die Mitglieder aller Gesellschaften nur so lange gilt, „wie sie ihnen nicht verletzend oder dem Vertrage mit seinem Zweck widersprechend erscheint. Sobald aber letzteres der Fall ist oder auch in den wichtigsten Fällen, gilt stets der Widerspruch und es kann nur durch Belassung beim Alten oder durch neuen Vergleich oder, wenn, sowie im Privatstand ein souveränes Staatsgericht für die Parteien existirt, durch Rechtshilfe, sonst durch Krieg, endlich durch Trennung der Streit beseitigt werden“; a. a. O. S. 142.

denjenigen, der einen privatrechtlichen Vertrag nicht erfüllt hat, im Erfüllungszwange der Vertragswille, also sein eigener Wille, zur Geltung gebracht wird.[8]) Ebensowenig ist die Errichtung eines Bundesgerichtes, das über Streitigkeiten der Bundesglieder entscheidet, mit der Souveränetät der Staaten unvereinbar. Der Staat, welcher einem Schiedspruche sich unterwirft, ordnet sich nicht einem ihm fremden Richterwillen unter, sondern lässt die logische Function des Findens des Rechtes durch einen Dritten besorgen. Ein Bundesgericht im Staatenbunde hat den Charakter eines permanenten Schiedsgerichtes, es ist und bleibt ein gewillkürtes Gericht. Es ist endlich sogar denkbar, dass ein Hoheitsrecht dem Centralorgan in der Weise übertragen wird, dass es von diesem direct, ohne Vermittlung der Einzelstaatsgewalt ausgeübt wird. Es ist oben bei Erörterung des Protectionsverhältnisses gezeigt worden, dass die Ausübung eines Hoheitsrechtes durch einen fremden Staat Nichts mit der Souveränetät Unvereinbares enthält. Umsoweniger ist dies der Fall, wenn die Existenz des Organes, durch welches das delegirte Hoheitsrecht ausgeübt wird, durch den Willen des delegirenden Staates selbst geschaffen ist.[9])

4. Die auch in jüngster Zeit von Manchen verfochtene Lehre, dass im Staatenbunde eine Herrschaft über die verbündeten Staatsgewalten ausgeübt werde[10]), vernichtet den

---

[8]) Verkannt ist das Wesen der Bundesexecution von Welcker S. 143 und Bake p. 84, die es mit Krieg verwechseln, welcher doch, so lange der Bund besteht, zwischen Bundesgliedern principiell ausgeschlossen ist.

[9]) Das Nähere hierüber weiter unten. R. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 29, N. 1 hebt hervor, dass kein rechtlicher Grund einzusehen ist, warum nicht in einem Staatenbunde Anordnungen sollten verabredet werden können, welche für die Unterthanen unmittelbare Geltung hätten, bezeichnet diesen Fall jedoch als Ausnahme. Von den meisten anderen Publicisten wird er schlechthin negirt. Schon der deutsche Zollverein 1867—1871 hätte indess das Bild eines mit direct die Unterthanen verpflichtendem Gesetzgebungsrechte ausgestatteten internationalen Vereines geboten, wenn sich die contrahirenden Theile über die Herstellung eines Bundesgesetzblattes hätten verständigen können. Vgl. Thudichum S. 587.

[10]) v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des nordd. Bundes S. 1; Haenel, Vertragsm. Elem. S. 43; Brie S. 60; G. Meyer, Lehrbuch S. 21.

Begriff desselben und dadurch jede Möglichkeit, ihn vom Bundesstaate durch ein wesentliches Merkmal zu unterscheiden. Eine Gewalt, welche eine Herrschaft ausübt, beraubt diejenigen, über welche geherrscht wird, ihrer Souveränetät. Eine Herrschaft über souveräne Staaten ist ein Widerspruch in sich und sowohl theoretisch als praktisch unmöglich.[11]) Herrscht die Bundesgewalt, dann sind die Staaten eben nicht souverän, dann kann man Staatenbund und Bundesstaat höchstens durch ihre Zwecke, aber nicht durch ihre juristische Formation unterscheiden; indess ist eine Beschränkung des Staatenbundes auf den ihm unerlässlichen Zweck des Schutzes des Bundesgebietes historisch gar nicht vorgekommen, da überall auch Zwecke des inneren Staatslebens zum Gegenstande des Bundesvertrages gemacht worden sind. Die Ansicht von der Herrscherstellung der Bundesgewalt lässt sich aber nur dadurch begründen, dass man den Vertrag, der zugestandenermassen den Rechtsgrund des Bundes bildet, über ihn hinaus steigert und ihn dadurch zu etwas von ihm völlig Verschiedenem macht. Wie es aber möglich ist, dass ein Vertrag geschlossen werden kann, der keines der wesentlichen Merkmale des Vertrages bewahrt, wie die Beschlüsse der durch Vertrag creirten Bundesgewalt das Moment des auf den Willen der Paciscenten beruhenden Vertrages derart abgestreift haben, dass sie zu Herrscherbefehlen an die Staatsgewalten werden, dieses juristische Räthsel haben die Anhänger jener Anschauung nicht gelöst und nicht zu lösen versucht.

Der Staatenbund ist ein Gebilde des Völkerrechtes. Das Völkerrecht kennt aber keine anderen Rechtssubjecte als Staaten. Der Staatenbund, der als solcher nicht Staat ist, kann demnach nicht Rechtssubject sein. Er ist vielmehr, wie ihn v. Mohl[12]) und Laband[13]) treffend charakterisirt haben, ein Rechtsverhältniss. Er ist nicht juristische Person

[11]) Treffend Madison im Federalist, Nr. XX, p. 177: „*a sovereignty over sovereigns, a government over governments, a legislation for communities, as contradistinguished from individuals; as it is a solecism in theory, so in practice, it is subversive of the order and ends of civil polity.*

[12]) Encyclopädie S. 44, 465.

[13]) I, S. 58.

und kann es nicht sein.[14]) Denn wie immer man über die vielbestrittene juristische Person denken mag, das Eine muss zugegeben werden, dass sie nur innerhalb der staatlichen Rechtsordnung entstehen kann, dass sie, wie schon ihr Name andeutet, die Schöpfung einer Rechtsordnung ist, welche über denjenigen stehen muss, durch deren Willen sie gebildet werden kann. Die Rechtsordnung des Völkerrechtes jedoch, welche ihre juristische Sanction in dem Willen der Staaten hat, kann unmöglich aus und über mehreren Staatspersönlichkeiten eine juristische Person schaffen. Denn zwar sich selbst kann der Einzelstaat im Verhältnisse zu den Individuen den Charakter als juristische Person beilegen, indem er als Fiscus auftritt, aber einem Vereine, dem er selbst nur als Mitglied angehört, kann weder er noch die anderen Theilnehmer das verleihen, was ausserhalb seiner Machtsphäre liegt. Wenn im Staate durch Vertrag Einzelner eine juristische Person gebildet wird, so knüpft die Rechtsordnung an die Handlungen der Constituenten die Entstehung der juristischen Person als Rechtswirkung. Nicht der Wille der Mitglieder, sondern der höhere Wille des Staates ist der Rechtsgrund der Existenz der juristischen Person. Ueber einem Staatenbunde aber erhebt sich keine Macht, die das schaffen könnte, was auch die summirten Willen der Einzelstaaten nicht vermögen.

Ueberhaupt ist die Anwendung des Begriffes der juristischen Person im öffentlichen Recht nichts als eine der für die richtige Erkenntniss desselben so gefährlichen privatrechtlichen

---

[14]) Indem Haenel, Vertr. Elem. S. 60 die Anwendbarkeit der Kategorie der juristischen Person für das Völkerrecht behauptet und als Substrat derselben die Vereinigung der Staaten zu einer höheren Gemeinschaft hinstellt, vernichtet er implicite seine eigene Definition des Staates als „vollkommene und selbstgenugsame“ Gemeinschaft (S. 49), welche „zur Ergänzung der individuellen Unzulänglichkeit“ (S. 61) eine noch höhere Organisation eben nicht erzeugen kann. Souverän und einer Organisation untergeordnet sein, sind absolut unvereinbare Kategorien. Wenn der Staat seine Unzulänglichkeit überwinden und trotzdem souverän bleiben will, so kann er nicht Mitglied eines Vereines sein, dessen Wille dem seinigen als ein selbständiger entgegentritt. Die juristische Person in das Völkerrecht einführen, heisst demnach dem souveränen Staate seine Eigenschaft als höchsten menschheitlichen Herrschaftssubjectes absprechen.

Analogien und zwar eine um so bedenklichere, als dieser Begriff gegenwärtig einer der unsichersten des Privatrechtes geworden ist und sich noch nicht von den wuchtigen Streichen erholt hat, welche von verschiedenen Seiten gegen seine Existenzberechtigung geführt worden sind. Wenn Laband den Bundesstaat im Gegensatze zu dem Rechtsverhältniss des Staatenbundes als juristische Person qualificirt[15]) und diese „juristische Person des öffentlichen Rechtes" durch die zu einem Bundesstaate sich vereinigenden Sonderstaaten entstehen lässt, so ist vor Allem zu fragen, ob die also gebildete juristische Person in der Ordnung des Völker- oder des Staatsrechtes ruhen soll. Der erste Fall ist unmöglich, denn das Völkerrecht kennt die juristische Person nicht. Im zweiten Falle aber, wenn die Bundesgewalt kraft ihrer staatlichen Natur dem Gesammtstaate den Charakter einer juristischen Person verleihen würde, wäre diese Hinzufügung eine ganz überflüssige, weil sie dem Staate kein neues Moment aufdrücken kann, das nicht schon mit seiner Natur als Staat gegeben wäre. Man kann zwar mit Haenel jeden Einheitsstaat eine juristische Person nennen, insofern durch diese Bezeichnung nur die Thatsache ausgedrückt werden soll, dass er eine von seinen Bürgern unterschiedene und über ihnen stehende Persönlichkeit besitzt[16]), dass er als Gesammtpersönlichkeit der Einzelpersönlichkeit gegenübersteht. Diese Thatsache aber, welche aus der Natur des Staates als der mit einem einheitlichen Herrscherwillen begabten Anstalt zur Förderung der menschlichen Gemeinzwecke sich ergibt, wird durch die Einreihung des Staates mitden von ihm abhängigen öffentlich-rechtlichen Verbänden und privatrechtlichen Corporationen unter die gemeinsame Kategorie der juristischen Person um nichts klarer, vielmehr wird der Staatsbegriff in seinem innersten Wesen verdunkelt, wenn man seine durch das menschliche Gemeinleben nothwendige, von der Einzelwillkür unabhängige Existenz in eine Linie stellt mit den mechanisch-atomistischen Bildungen, welche das

[15]) I, S. 72.
[16]) Vertr. Elem. S. 60 Note 61.

Privatrecht hervorrufen kann. Auf dieser seiner Natur als nothwendiger, mit einheitlichem Herscherwillen begabten Organisation des Gemeinlebens beruht die Qualität des Staates als selbständigen Rechtssubjectes, als Persönlichkeit, und zwar gleichgiltig, ober Einheits- oder zusammengesetzter Staat ist, so dass auch in dieser Richtung die Qualificirung des Bundesstaates als juristischer Person mindestens überflüssig erscheint.[17])

5. Indem man nun den Staatenbund nicht als Rechtssubject auffasst, sondern als Rechtsverhältniss, als eine völkerrechtliche organisirte Gesellschaft, scheint man die Thatsache unerklärt zu lassen, dass der Staatenbund, wenn er nach Aussen handelnd auftritt, nicht als eine Summe von Staaten, sondern als eine Einheit erscheint und zwar hierin unterschieden von der Allianz, in welcher die alliirten Mächte trotz des gemeinsamen Zweckes, den sie verfolgen, als eine Mehrheit völkerrechtlicher Personen erscheinen. Wenn alliirte Staaten einen Friedensvertrag mit einer Macht abschliessen, so werden so viele Verträge geschlossen, als verbündete Staaten vorhanden sind, ein Staatenbund hingegen schliesst einen einzigen Vertrag. Alliirte Staaten besitzen keine gemeinsamen Gesandten, bei conföderirten hat die Bundesgewalt actives und passives Gesandtschaftsrecht u. s. w.

Der Grund dieses Unterschiedes ist folgender. Wenn Staaten sich verbünden, so bleiben sie nach Aussen hin dann getrennte Mächte, wenn die gemeinsame Politik keine sichtbare

[17]) So richtig auch gegenüber den Ausschreitungen der organischen Staatstheorie von v. Gerber auf die Staatspersönlichkeit als den Ausgangspunkt der juristischen Betrachtung des Staates hingewiesen worden ist, eine so grosse Gefahr liegt für das Staatsrecht in der völligen Loslösung des juristischen Staatsbegriffes von seiner natürlichen Grundlage. v. Gerber selbst hat ausdrücklich die specifische, durch die ihm wesentliche Herrschermacht von den juristischen Personen verschiedene Natur des Staates hervorgehoben und vor einer Vermengung beider eindringlich gewarnt. Vgl. Grundzüge S. 2, N. 2, Beilage I S. 218, Beil. II S. 220. Wenn diese Warnung nicht beachtet und der Staat einfach als juristische Person behandelt wird, dann ist schliesslich bei consequenter Durchführung dieses Gedankens die Degradirung des ganzen Staatsrechtes zu einer Partie des Privatrechtes unvermeidlich. Ueber die Gefahren der Ueberspannung des abstracten Persönlichkeitsbegriffes für das Staatsrecht treffend H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsr. I, S. 20—23.

Garantie der Dauer in sich trägt. Die Allianz, die heute geschlossen ist, kann der nächste Tag zerstören. Wenn aber die andauernde Gleichförmigkeit der äusseren Politik verbürgt ist durch eine Organisation der verbündeten Staaten, welche die Wechselfälle der Politik überdauern soll, dann wird bei dem Umstande, dass dauernde Gleichförmigkeit des Handelns mehrerer Subjecte und innere Einheit von Aussen gesehen denselben Anblick darbieten, die Gesammtheit verbündeter Staaten wie eine völkerrechtliche Einheit betrachtet und wie ein völkerrechtliches Subject behandelt. Das Völkerrecht kennt eben die *„nimia subtilitas“* [18]) nicht, welche in anderen Rechtsgebieten herrscht. Mag man auch herausklügeln, dass gemäss der gegebenen Begriffsbestimmung des Staatenbundes conföderirte Staaten auch nach Aussen als eine Vielheit erscheinen müssten, die völkerrechtliche Praxis, und nur auf diese kommt es hier an, nimmt Staaten, welche dauernd dieselbe Politik verfolgen, wenn sie als Gesammtheit auftreten, als eine einzige Macht, weil eben dauernde Gemeinschaft und innere Einheit ein und denselben praktischen Effect hervorbringen. Daher war auch der Ausdruck „Gesammtmacht“, den sich der deutsche Bund bezüglich seiner internationalen Stellung beilegte [19]), trotz der in den Bundesverträgen ausdrücklich anerkannten unveränderten Souveränetät der einzelnen Staaten völlig gerechtfertigt. Selbst wenn ein Staatenverein nicht politischer Natur ist, und die Gemeinschaft nur ein eng begrenztes Verwaltungsgebiet betrifft, so kann doch auch in Beziehung auf dieses beschränkte Gebiet die Gesammtheit der verbündeten Staaten als eine völkerrechtliche Einheit angesehen werden, wofern nur Organe vorhanden sind, in welchen der Societätswille sich verkörpert und durch welche er sich manifestiren kann. Deshalb ist

---

[18]) Vgl. Gaius, Instit. III, 94.

[19]) Wiener Schlussacte Art. 2: „Dieser Verein (der Bund) besteht in seinem Innern als eine Gemeinschaft selbständiger, unter sich unabhängiger Staaten, mit wechselseitigen gleichen Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten, in seinen äusseren Verhältnissen aber als eine in politischer Einheit verbundene Gesammtmacht.“

die europäische Donaucommission bei Abschluss der in ihr Be reich fallenden Verträge als eine völkerrechtliche Einheit aufgetreten, und ebenso die deutschen Zollvereinsstaaten seit 1867 in Zollsachen; die Zollverträge wurden nur vom Bundesoberhaupt unter Zustimmung des Bundesrathes abgeschlossen, derart, dass in jedem Falle nur ein einziger Vertrag zu Stande kam. Aus demselben Grund wie Verwaltungsverein und Staatenbund erscheinen auch real-unirte Staaten, trotzdem ihr Verhältniss auch nur das einer Societät ist, insofern sie gemeinschaftlich nach Aussen handelnd auftreten, als eine Einheit.

Die Einheit verbündeter Staaten nach Aussen ist aber beschränkt auf die im Bundesvertrage angegebenen Zwecke. Insofern sie das Recht, als Macht aufzutreten nicht ausdrücklich nur in Gemeinschaft mit den anderen Bundesgliedern ausüben zu wollen sich verpflichtet haben, bleiben sie für die nicht durch den Bund zu erfüllenden Zwecke als distincte internationale Grössen bestehen. Sie behalten daher in diesem Falle das active und passive Gesandtschaftsrecht, das Recht der Verträge und die Entscheidung über Krieg und Frieden, welche Rechte jedoch nur unter Wahrung des Bundeszweckes ausgeübt werden dürfen. Das einseitige Recht über Krieg und Frieden bezieht sich selbstverständlich nur auf Offensivkriege und da ein solcher sich leicht in einen defensiven, also den Bundeszweck tangirenden, verwandeln kann, bleibt es, wie ehemals im deutschen Bunde für die über ausserhalb des Bundes liegende Besitzungen herrschenden Bundesglieder in ihrer Eigenschaft als europäische Mächte, eine nicht zu billigende Anomalie. [20])

Ueberhaupt gilt aber für den Staatenbund der aus der Natur der Souveränetät fliessende Satz, dass die Vermuthung für die Competenz der Staaten und gegen die des Bundes entscheidet. [21]) In letzter Instanz entscheidet im Conflictsfalle der Staat, die Bundeszwecke gegen seine höchsten particulären Zwecke abwägend, über seine Zuständigkeit, denn selbst der

---

[20]) Wiener Schlussacte Art. 46. Der amerikanische Staatenbund forderte Zustimmung des Congresses für den Krieg eines Bundesgliedes: *Art. of Conf. VI*, 5. Ueber die Schweiz und die vereinigten Niederlande vgl. Bake p. 60—69.

[21]) Vgl. Zöpfl I, §. 64 V; Held, System I, S. 394.

Spruch eines Bundesgerichtes hat, so lange der Staat souverän bleibt, für ihn nur die Bedeutung eines Schiedsspruches, dem er kraft seiner Souveränetät Gehorsam verweigern kann.

Aus den bisherigen Erörterungen hat sich bereits zur Genüge ergeben, dass von einer Souveränetät des Bundes als solchen *sensu stricto* nicht gesprochen werden darf. Wenn dennoch der publicistische Sprachgebrauch von dem souveränen deutschen Bunde, der souveränen schweizer Eidgenossenschaft vor 1848 bestand, so ist diese der Gesammtheit der verbündeten Staaten zugeschriebene Souveränetät keine von der der Einzelstaaten unterschiedene, sondern sie fällt mit ihr zusammen oder vielmehr sie bezeichnet die aus der Souveränetät der Einzelstaaten fliessenden Hoheitsrechte, welche gemäss des Bundesvertrages gemeinsam ausgeübt werden sollen. Weil die völkerrechtliche Praxis Staatenbünde als Einheiten ansieht, so liegt es nahe, auch ein einheitliches Subject für das Bundesverhältniss zu supponiren. Es ist indess nach dem Vorangehenden klar, dass, wenn ein Bund Krieg erklärt, dies eine collective Kriegserklärung sämmtlicher verbündeter Staaten ist, dass, wenn ein Bund Gesandte abordnet, dieselben gemeinschaftliche Gesandte der Einzelstaaten für die Angelegenheiten sind, bezüglich welcher durch den Bundesvertrag ein einseitiges Vorgehen eines der verbündeten Staaten ausgeschlossen ist. Einen Staatenbund souverän nennen, heisst demnach nichts Anderes, als einen ungenauen Ausdruck für die fundamentale Thatsache wählen, dass gewisse Hoheitsrechte von den verbündeten Staaten nur nach vorhergegangener Einigung über die Art und Weise der Ausübung, also gemeinschaftlich ausgeübt werden.

6. Unter den Staatenbünden sind zwei Arten zu unterscheiden. In der Wissenschaft hat bisher fast ausschliesslich die erste Art Beachtung gefunden, derart, dass aus den ihr zugehörigen historischen Erscheinungen vielfach der Typus des Staatenbundes schlechthin construirt worden ist. Allerdings ist diese Art die älteste und die einzige, welche dauernde und anerkannte Verwirklichung gefunden hat.

Die griechischen und latinischen Städtebünde, die Hansa des Mittelalters, die vereinigten Niederlande und die

Eidgenossenschaft der schweizer Kantone bis 1798 und dann 1815—1848, die Vereinigten Staaten von Nordamerika 1778—1787, der Rheinbund und der deutsche Bund gehören sammt und sonders dieser Reihe von Staatenbünden an. Ihr wesentlicher Charakterbesteht darin, dass das Centralorgan des Bundes aus einem Gesandtencongress der verbündeten Staaten besteht, der entweder ständig ist oder zeitweilig durch eine der verbündeten Regierungen als Vorort vertreten werden kann, dass in diesem Gesandtencongress die Mitglieder nach den Instructionen ihrer Regierungen stimmen, dass eine Aenderung des Bundesvertrages nur durch Stimmeneinhelligkeit aller Bundesglieder erfolgen kann, endlich — und dieser Punkt ist für diese Art der Staatenbünde der wichtigste — dass die Beschlüsse des Bundesorganes nicht unmittelbar Geltung für die Bürger der Staaten besitzen, sondern sie erst durch ausdrücklichen Befehl der Staaten erlangen, so dass die Bürger immer nur der Gewalt ihres Staates als Einzelstaates unterworfen sind, also der Societätsgewalt nicht unterstehen. Das gilt jedoch nur für die Gesetzgebung, indem das Erlassen von Normen mit verbindlicher Kraft für die Staatsbürger ausschliesslich den Staaten vorbehalten bleibt. Wohl aber kann der Bund einzelne gemeinsame Executivorgane ernennen, wohl gar Behörden einsetzen, welche direct ohne Vermittlung der Staatsgewalten auf die Unterthanen einwirken.[21a] So z. B. hatte in den vereinigten Niederlanden der Stadthouder als Generalcapitain und Admiral weit ausgedehnte executive Befugnisse, so bestanden dort Admiralitätscollegien, die das ausschliessliche Verfügungsrecht über die Marine hatten.[22] Die nordamerikanische Conföderation ernannte die Generäle der für gemeinsame Vertheidigung ausgehobenen Contingente der Staaten[23], der deutsche Bund hatte das

[21a] Man kann sogar mit Snell I, p. XXV behaupten, dass ohne eigene Vollzugsorgane ein nur einigermassen erträglicher Staatenbund nicht organisirt werden kann. Vgl. auch Bake p. 93 ff.

[22] Réal, *Science du Gouv.* II, p. 311; Éd. de Laveleye, *La forme du gouvernement dans la république des Provinces. Unies. Revue des deux mondes* 1874, p. 877—882.

[23] *Art. of Confederation VI, VII.*

Recht, den Oberfeldherrn der Bundestruppen zu ernennen.[24]) Der Staatenbund der schweizer Eidgenossenschaft von 1815 bis 1848 setzte fest, dass die Tagsatzung die Organisation der Contingentstruppen bestimmt, über deren Aufstellung und Gebrauch verfügt, den General, den Generalstab und die eidgenössischen Obersten ernennt.[25]) Dass gemeinsame Gesandte ernannt werden können, ist bereits erwähnt worden.

Die rechtliche Stellung dieser gemeinsamen Organe ist dieselbe, wie bei der zweiten Form der Verwaltungsvereine. Sie sind also nicht nur Organe des Vereines, sondern auch wesentlich Organe der verbündeten Staaten selbst. Der Generalcapitän der vereinigten Niederlande war als Executivorgan des Staatenbundes Organ eines jeden der verbündeten Staaten. Indem ihm z. B. das Recht zustand, alle Officiere der Bundesarmee zu ernennen, übte er einen Act der Kriegshcheit aller Staaten aus. Der vom schweizer Bund zu ernennende General war als solcher General der Contingente aller Cantone und daher der Cantone selbst.

Es ist für diese Form des Staatenbundes begrifflich nicht ausgeschlossen, dass zur Feststellung der gemeinsamen Normen den Vertretern der Regierungen Volksvertreter, etwa Abgeordnete der Parlamente der Vertragsstaaten an die Seite gesetzt werden.[26]) Der Münchener Entwurf einer deutschen Bundesverfassung vom 27. Februar 1850 z. B. hielt an der Idee des Staatenbundes fest[27]), verlangte jedoch die Errichtung einer Nationalvertretung von dreihundert von den Landesvertretern der einzelnen Bundesstaaten gewählten Mitgliedern welche das Recht der Zustimmung zu den gemeinsamen Gesetzen, sowie das der Initiative haben sollten.[28]) Ebenso

---

[24]) Bundesvertrag vom 8. August 1815 Art. 8.

[25]) Grundzüge der Kriegsverfassung des deutschen Bundes: G. v. Meyer, *Corp. Juris Conf. Germ.* 3. Aufl., II, S. 140; vgl. Zachariae II, S. 829.

[26]) Zöpfl I, §. 64, XI; Waitz, S. 157; Bluntschli Gesch. d. schw. Bundesr. I, S. 563.

[27]) Zöpfl I, §. 194, S. 514.

[28]) Ueber den Münchener Entwurf v. Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse II, S. 187 f.; Zachariae I, S. 231 Note 25; Zöpfl I, §§. 194, 195; H. Schulze, Einleitung S. 331.

versuchten das sächsische Reformproject von 1861 [29]) und das österreichische von 1863 [30]), beide staatenbündischer Natur, eine Nationalvertretung zu schaffen.

Da alle diese Staatenbünde keine dem Bunde übertragene Finanzgewalt, sowie kein selbständiges Heer besassen, so hat man dem typischen Bilde des Staatenbundes wohl noch die Merkmale hinzugefügt, dass er in finanzieller Hinsicht auf die Matricularbeiträge der Bundesglieder angewiesen ist und sein Heer sich aus den Contingenten der einzelnen Staaten zusammensetzt. Da indessen Staatenbünde gemeinsame Institutionen haben müssen, — wenigstens ein ständiges Centralorgan und die Möglichkeit gemeinsamer Repräsentation nach Aussen muss dem Begriffe des Staatenbundes gemäss gegeben sein — so lässt sich hier keine begriffliche Grenze ziehen. So gut wie Generäle und Oberste kann auch eine ganze Armee gemeinsam sein, und es lässt sich sehr leicht denken, dass der Bund eine selbständige Einnahmsquelle besitzt, etwa indem er zugleich eine Zolleinigung darstellt und die Erträgnisse der Zölle direct an die Bundescassa abgeliefert und zu Bundeszwecken verwendet werden. Es ist allerdings bei dem Bestreben verbündeter Staaten, ihre Souveränetät nur auf das Allernothwendigste einzuschränken, unwahrscheinlich, dass bei dieser Art des Staatenbundes die gemeinsame Heeres- und Finanzverwaltung irgendwo einen breiten Rahmen einnehmen wird.

7. Dieser Form des Staatenbundes, welche keine directe Gesetzgebung des Bundes kennt und auch die Verwaltung zum weitaus grössten Theile den Bundesstaaten überlässt, steht eine andere gegenüber, welche eigentlich nur theoretisch ausgebildet ist, deren einziger Versuch jedoch, in die Wirklichkeit herauszutreten, durch den furchtbarsten Bürgerkrieg unseres Jahrhunderts erstickt worden ist.

Die Partei der nordamerikanischen Union, welche die Fortdauer der Staatensouveränetät in der 1787 gegründeten Union behauptete, hat ihren geistvollsten und scharfsinnigsten Vertreter gefunden in John C. Calhoun.[31]) Wenn auch

---

[29]) Staatsarchiv I, Nr. 164.

[30]) Staatsarchiv VIII, Nr. 1760.

[31]) Die uns hier interessirenden Ausführungen Calhoun's über die rechtliche Natur der Union sind niedergelegt in dem bereits citirten *Discourse*

seine Ausführungen auf die Union nicht anwendbar sind, wenn die grosse Streitfrage, ob sie oder die Staaten souverän seien, wie Präsident Garfield bei seinem Regierungsantritte bemerkte, durch den höchsten Gerichtshof des Krieges zu Gunsten der Union entschieden worden ist, so war doch die Conföderation der Rebellenstaaten auf den Calhoun'schen Principien aufgebaut. Aber nur diese kann unbestreitbar als eine Verwirklichung des Calhoun'schen Begriffes eines „*federal government*“ gelten. Die Uebertragung der Calhoun'schen Ideen auf das neue deutsche Reich, die Seydel mit wenig Erfolg versucht hat, übersieht — abgesehen von der Frage, ob sie juristisch durchführbar ist — vor Allem den tiefen Unterschied der historischen und socialen Grundlagen des hauptsächlich aus monarchischen Staaten zusammengesetzten deutschen Reiches, dessen Fürsten jahrhundertelang einem gemeinsamen Oberhaupte untergeordnet waren und dem auf der Idee der Volkssouveränetät und grösstmöglichen Autonomie der Glieder aufgebauten transatlantischen Bundesstaate, dessen Einzelstaaten die volle Souveränetät als Geschenk zu ihrem Geburtstage als Staaten erhalten hatten und früher nur einer Macht unterthan waren, mit der sie sich durch kein innerlich nothwendiges Band verbunden fühlten.

Wenn die Calhoun'sche Theorie der Föderation, sowie die Natur des Bundes der amerikanischen Secessionsstaaten im Folgenden eingehend erörtert wird, so soll dadurch gezeigt werden, wie weit die Grenzen des Staatenbundes gehen, wie er Formen annehmen kann, durch welche er sich, so lange kein tiefer Conflict in seinem Inneren herrscht, von einem Bundesstaate praktisch kaum mehr unterscheidet, wie aber auch in dieser täuschenden Umhüllung die Natur der Souveränetät in unerbittlicher Weise die Existenz der blos vertragsmässigen Gemeinschaft zu einer bedingten, von dem Willen der Vertragsglieder ununterbrochen abhängigen macht.

---

on the constitution and government of the United States. Kurze Analysen dieser Abhandlung, die bei aller sophistischen Interpretation der Unionsverfassung zu dem Bedeutendsten zählt, was die amerikanische Staatswissenschaft geleistet hat, bei v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I, S. 570 ff.; Rüttimann I, S. 62 ff.; Brie, S. 193—198; Haenel Vertr. Elem. S. 24—27.

Calhoun geht von dem Satze aus, dass die Constitution der Vereinigten Staaten ein Vertrag zwischen Staaten, also kein Gesetz über den Staaten sei. Von dieser Prämisse aus weist er mit unwiderlegbarer Schärfe nach, dass ein Vertrag unter allen Umständen Vertrag bleibt, dass die nur durch Vertrag gebundenen Staaten souverän sind und bleiben, dass die Souveränetät untheilbar ist und nur entweder bei der Union oder bei den Einzelstaaten sein kann. Die erste Alternative ist durch die Thatsache ausgeschlossen, dass die Staaten als Contrahenten des Vertrages fortexistiren und demnach sind ausschliesslich die einzelnen Staaten der Union, nicht aber diese selbst souverän.

Das Eine ist jedenfalls das bleibende Resultat der Ausführungen Calhoun's, dass ein Bundesstaat durch Vertrag nicht begründet werden kann, dass also, wenn ein Vertrag der künftigen Gliedstaaten bei Gründung eines Bundesstaates geschlossen wurde, dieser nicht als Rechtsgrund der neuen staatlichen Bildung gelten kann. Das Mangelhafte der Deductionen Calhoun's bezüglich der Union liegt darin, dass er die Möglichkeit, dass die Unionsverfassung auf einem anderen Grunde als dem eines Vertrages ruhe, gar nicht in Erwägung zieht, in dieser Einseitigkeit allerdings unterstützt von der in Amerika populären Ueberzeugung von der Vertragsnatur des Staates überhaupt.

Von der ersten Form des Staatenbundes, von einer „*confederacy*“ unterscheidet sich jedoch das „*federalgovernment*“, wie Calhoun die von ihm entwickelte Bildung nennt, trotzdem beider Grundlage ein Vertrag ist[32]), in einem wichtigen Punkte. Das Centralorgan eines Staatenbundes der ersten Art, wie es die Union bei ihrem Entstehen war, gleicht einer Versammlung von Diplomaten, die zusammenkommen, um zu beschliessen, wie ein Bund oder Vertrag zwischen ihren Souveränen zur Ausführung gebracht werde, wobei jedoch die Ausführung selbst den vertragschliessenden Theilen überlassen wird. Das „*federal government*“ besitzt aber als Centralorgan eine wirkliche Regierung, welche direct auf die Bürger der

[32]) l. c. p. 161 ff.

Staaten wirkt, und zwar übt dieses Centralorgan sowohl Gesetzgebung als Verwaltung und Gerichtsbarkeit aus. Diese Macht steht dem Centralorgan jedoch nicht zu eigenem Recht zu, denn es ist blos durch den Vertragswillen der Staaten geschaffen und weiter nichts als der Träger bestimmter, ihm von den Staaten delegirter Hoheitsrechte. Die Staaten sind und bleiben souverän, daher müssen sie auch die Subjecte aller Hoheitsrechte bleiben. Ein Quantum ihrer Macht übertragen sie zur Ausübung an den Bund, während der Rest, sowohl der Innehabung als der Ausübung nach, bei ihnen verbleibt. So zerfallen die staatlichen Hoheitsrechte in zwei Classen: *delegated* und *reserved powers.*[33])

Die delegirte Macht wird durch die Bundesgewalt gemeinschaftlich mit den anderen Staaten ausgeübt. Die Feststellung der Art und Weise der Ausübung der delegirten Macht gehört nothwendig in die Verfassung eines jeden der verbündeten Staaten, daher ist die Bundesverfassung ein Theil der Staatsverfassung.[34]) Diese Construction ist nicht so leichthin mit dem Einwande zu beseitigen, dass die Bundesverfassung einen für die Einzelstaatenverfassung unmöglichen Inhalt habe, weil in ihr Normen vorhanden seien, welche von dem Einzelstaat nicht erlassen werden können, da sie ausserhalb seiner Machtsphäre liegen — wie gegen die Seydel'sche Uebertragung der Calhoun'schen Ideen auf das deutsche Reich eingewendet wurde.[35]) Wenn es z. B. in der Bundesverfassung heisst, dass Massachusetts diese und Connecticut jene Anzahl Abgeordneter in das Repräsentantenhaus sendet, so habe diese Bestimmung in der Verfassung des Staates New-York keinen Sinn, so wenig die Landesverfassung von New-York verfügen kann, dass die Staaten Massachusetts und Connecticut bei der Wahl des Präsidenten der Vereinigten Staaten mitwirken sollen, oder dass der Präsident über die Streitkräfte der Staaten Vermont und Rhode-Island zu

[33]) p. 225: „*the government of the United States is, in each State, the co-ordinate of its separate government; and taken together, the two make the entire government of each and all States.*"

[34]) p. 167.

[35]) Haenel, Vertr. Elem. S. 53.

verfügen berechtigt ist. Solche Sätze wären nur insoferne unmöglich, als sie präceptive Kraft haben sollten, wohl aber enthalten sie nichts Unmögliches als rein declaratorische Bestimmungen, in welchen die Eigenschaften der Organe festgestellt werden, denen die zu delegirenden Hoheitsrechte zur Ausübung übertragen werden sollen. Es enthält keinen Widersinn, wenn verfassungsmässig erklärt wird, als Präsidenten des Bundes soll nur demjenigen Gehorsam gezollt werden, der auf eine bestimmte Art von allen Vereinsstaaten gewählt worden ist, wenn auch der Einzelstaat als solcher keine Macht hat, die Wahl des Präsidenten nach dem im Bundesvertrage angegebenen Modus anzuordnen. Dass die Mitgliedschaft an einem Staatenbunde in die Landesverfassung als integrirender Bestandtheil aufgenommen und die aus dem Bundesvertrage entspringenden Rechte und Pflichten zu verfassungsmässigen erhoben werden können, dafür bieten Beispiele viele Verfassungen von Gliedern zweifellos als Staatenbünde zu charakterisirender Staatenverbindungen. So hiess es z. B. in der badischen Verfassung vom 22. August 1818: „§. 1. Das Grossherzogthum Baden bildet einen Bestandtheil des deutschen Bundes. §. 2. Alle organischen Beschlüsse der Bundesversammlung, welche die verfassungsmässigen Verhältnisse Deutschlands oder die Verhältnisse deutscher Staatsbürger im Allgemeinen betreffen, machen einen Theil des badischen Staatsrechts aus und werden für alle Classen von Landesangehörigen verbindlich, nachdem sie von dem Staatsoberhaupt verkündet worden sind.“ [36]) Ebenso bestimmen die meisten Verfassungen der schweizer Cantone aus der Zeit des Staatenbundes die Bundesangehörigkeit. [37]) Wenn nun die Zugehörigkeit zum Bunde und die staatsrechtliche Bedeutung der Bundesbeschlüsse verfassungsmässig festgestellt werden können, dann ist nicht abzusehen, warum in dem Grundgesetz

---

[36]) H. A. Zachariae, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart 1855, S. 331.

[37]) Z. B. Solothurn (1841) §. 1: „Der Kanton Solothurn ist ein Freistaat und ist ein Bundesglied der schweizerischen Eidgenossenschaft.“ Snell II, S. 340; Wallis (1844) §. 1: „*La république de Valais forme un État souverain incorporé comme canton à la confédération suisse.*“ ib. S. 866.

nicht auch diejenigen gemeinsamen Organe, durch welche die Ausübung der delegirten Hoheitsrechte stattfinden soll, die Art ihrer Einsetzung und die ihnen zukommenden Functionen bezeichnet werden können, um sie derart in ihrem rechtlichen Werden und Sein den Staatsbürgern kenntlich zu machen, und diesen Gehorsam gegen die Bundesregierung anzubefehlen.

Die Theorie von der fortdauernden Innehabung sämmtlicher Hoheitsrechte durch den Einzelstaat in dem mit einem *federal government* ausgerüsteten Staatenbunde steht in vollem Einklange mit dem Fundament der amerikanischen Staatsrechtsanschauung. Das Subject aller Hoheitsrechte ist das Volk, dem die Souveränetät unübertragbar innewohnt. Sämmtliche Organe des Staatslebens handeln nur im Auftrage des souveränen Volkes. Sowie nun das souveräne Volk die verschiedenen aus seiner Souveränetät fliessenden Gewalten im Staate an verschiedene Organe überträgt, wie verschiedene Träger der verschiedenen staatlichen Functionen durch die Staatsideen gefordert sind, so kann das Volk die Gewalten ebensogut unter zwei gesonderte Organismen vertheilen. Die Einheit der Souveränetät ist in dem zweiten Falle so wenig wie in dem ersten gefährdet.[38]) Denn nur, wenn zwei verschiedene Subjecte für beide Organismen angenommen würden, wenn dem einen von dem angeblichen Gesammtstaatsvolk, dem anderen von dem Einzelstaatsvolk seine Gewalten delegirt worden wären, dann wäre jene Theilung der Souveränetät vorhanden, welche sowohl begrifflich als auch factisch unmöglich ist.[39])

[38]) Ueber diesen für die richtige Würdigung seiner Theorie wichtigsten Punkt spricht er sich folgendermassen aus: „*It is only by considering the granted powers, in their true character of trust or delegated powers, that all the various parts of our complicated system of government can be harmonized and explained. Thus regarded, it will be easy to perceive how the people of the several States could grant certain powers to a joint — or, as its framers called it — a general government, in trust to be exercised to their common benefit, without an absolute surrender of them; or without impairing their independence and sovereignty.*“ p. 145.

[39]) „*Regarding them in the opposite light, as powers absolutely surrendered and irrevocably transferred, inexplicable difficulties present themselves. Among the first is that, which springs from the idea of divided sovereignty, involving*

Wenn die Bundesregierung nun ihren Rechtsgrund in einem Vertrag zwischen den Staaten hat, wenn sie nur der Träger eines Quantums von den Einzelstaatsvölkern delegirter staatlicher Macht ist, so kann sie nicht über den Staaten stehen, sie ist den Staatenregierungen nicht über-, sondern beigeordnet. Sie ist das Werk der Staaten, ihr Geschöpf. Daher können die Organe des Bundes keine Autorität über die Staaten beanspruchen, sie haben nicht das Recht, einen Act des Einzelstaates für null und nichtig zu erklären. Im Gegentheile folgt aus der Natur des Bundes als einer vertragsmässigen Institution und aus dem Wesen der Souveränetät mit unerbittlicher Nothwendigkeit, dass die Staaten Richter sind über den Umfang der Bundescompetenz und die Verfassungsmässigkeit der Bundesbeschlüsse, dass im Falle ein Act der Bundesregierung ihnen verfassungswidrig erscheint, sie das Recht haben, von der Gesammtheit der Staaten (auf dem für Aenderungen der Bundesverfassung im Unionsvertrag vorgeschriebenen Wege) ein Urtheil über die Verfassungsmässigkeit des betreffenden Actes zu verlangen, bis dahin denselben als rechtsungiltig zu betrachten und dass, wenn trotz der Billigung des Actes durch die Staaten der in der Minorität befindliche Staat die Competenz der Bundesregierung für überschritten hält, der Austritt dieses Staates aus dem Bunde gerechtfertigt erscheint. In diesem Rechte der Secession bewährt sich die trotz des Bundesvertrages fortdauernde ungebrochene Souveränetät der Staaten: „*That a State, as a party to the constitutional compact, has the right to secede — acting in the same capacity, in which it ratified the constitution — cannot, with*

---

the perplexing question — how the people of the several States can be partly sovereign, and partly not sovereign — sovereign as to the reserved and not sovereign as to the delegated powers? There is no difficulty in understanding how powers, appertaining to sovereignty, may be divided; and the exercise of one portion delegated to one set of agents, and another portion to another: or how sovereignty may be vested in one man or in a few; or in many. But how sovereignty itself — the supreme power can be divided, — how the people of the several States can be partly sovereign and partly not sovereign — partly supreme, and partly not supreme — it is impossible to conceive. Sovereignty is an entire thing; to divide is, — to destroy it.“ p. 146.

any show of reason be denied by any one who regards the constitution as a compact — — — This results necessarily from the nature of a compact, where the parties to it are sovereign; and, of course, have no higher authority to which to appeal. That the effect of secession would be to place her in the relation of a foreign State to the others, is equally clear — — All this results, necessarily, from the nature of a compact between sovereign parties.[40])

8. Die Geschichte hat entschieden, dass die Sätze Calhoun's auf die Union nicht anwendbar sind, dass nicht die Staaten, sondern die Union durch das oberste Bundesgericht über die Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes entscheidet, dass daher bei ihr und nicht bei den Einzelstaaten die Souveränetät ruht. Aber die zu Montgomery geschlossene Confederation der Rebellenstaaten war ganz auf den Calhoun'schen Principien aufgebaut. Indem die secedirenden Staaten von der Union sich losrissen, glaubten sie bereits von ihrem angeblichen Rechte Gebrauch zu machen. Der Präsident der Confederation nannte es einen Missbrauch der Sprache, dass dieser Vorgang eine Revolution genannt wurde, und die Argumente, mit welchen er den Abfall von der Union rechtfertigen wollte, waren die Calhoun's.[41]) Trotz der grossen Aehnlichkeit der Confederationsverfassung mit der der Union unterscheidet sie sich von der letzteren doch wesentlich dadurch, dass sie in ihrem Eingang ausdrücklich als ein Vertrag zwischen souveränen Staaten bezeichnet ist, dass jene angebliche Zweideutigkeit, welche in dem Preambel der Unionsverfassung liegt, durch die Erklärung beseitigt ist, dass die Staatenvölker als solche den Confederationsvertrag errichtet haben.[42]) Nach den

---

[40]) p. 301. Dieselben Argumente für die Rechtfertigung der Secession, welche übrigens bereits 1798 von Jefferson in den Kentuckybeschlüssen formulirt waren, in der Botschaft Jefferson Davis' vom 29. April 1861 an den Congress der Rebellenstaaten von Montgomery. Staatsarchiv Nr. 54, I. Bd., S. 139.

[41]) Inaugurationsrede des Präsidenten der Confederirten Staaten vom 18. Februar 1861. Staatsarchiv Nr. 52, Bd. I, S. 135.

[42]) Eingang der Unionsverfassung: „*We, the people of the United States, in order to form a more perfect union, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this constitution for the United States of*

Intentionen der vertragschliessenden Theile sollte also durch den Bund keine selbständige Staatsgewalt entstehen und daher auch kein gemeinsames Staatsvolk vorhanden sein, sondern jeder Bürger nur seiner Staatsregierung unterthan bleiben, indem diese den Kreis ihrer Hoheitsrechte theils selbständig, theils in Gemeinschaft mit den anderen Vereinsstaaten ausübt. Die Confederation, wenn ihr zum Unheil der Entwickelung Amerika's der Sieg beschieden gewesen wäre, hätte also, trotz ihrer Abweichung von dem herkömmlichen Typus des Staatenbundes, einen Verein völlig souveräner Staaten gebildet.[43])

Von jenem Typus unterschied sich die Confederation noch in einem sehr wesentlichen Punkte. Für Aenderungen und Zusätze zum Bundesvertrage war nämlich nicht nur keine Einstimmigkeit der verbündeten Staaten erforderlich, sondern es lag die definitive Entscheidung sogar bei einer noch geringeren Majorität als in der Unionsverfassung — hier

---

America." *The people of the United States* kann sowohl das Volk der Union als der einzelnen Staaten als solcher bedeuten und den letzteren Sinn schiebt dem Ausdruck unter Calhoun p. 132 ff. Vgl. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States* §. 352; Rüttimann I, S. 74; Beach Lawrence II, p. 96, 97. Eingang der Confederationsverfassung: „*We the people of the Confederate States, each State acting in his sovereign and independent character, in order to form a permanent Federal government, establish justice, insure domestic tranquillity and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity — invoking the favur and guidance of the Almighty God — do ordain and establish this constitution for the Confederate States of America.* Artikel VI, 5: *The enumeration, in the constitution, of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people of the several States*, während bei dem sonst gleichlautenden 9. Amendement der Unionsverfassung die letzten vier Worte fehlen. Ebenso wird im Artikel IV, 6, das 10. Amendement aufgenommen mit dem ausdrücklichen Beifügen, dass die den Confederirten Staaten durch die Verfassung nicht delegirten Gewalten den Staaten oder deren Völkern *(to the people thereof)* reservirt seien. Die Abweichungen der Confederationsverfassung von der der Union abgedruckt bei Haenel, Vertr. Elem. S. 276—283.

[43]) „*The Confederate Constitution in the main was copied from that of the United States, but its framers were particular to state that the powers vested in the Congress were delegated, not granted to that body.*" Cooley in seiner Ausgabe von Story, Boston 1873, I, p. 220.

drei Viertel, dort zwei Drittel der Staaten.[44]) Im Falle ein in der Minorität befindlicher Staat ein von der Majorität acceptirtes Amendement als durchaus gegen den Geist des Unionsvertrages verstossend angesehen hätte, so wäre er durch das aus seiner Souveränetät fliessende Recht der Secession vor der gezwungenen Unterwerfung unter den Willen der Majorität geschützt worden, sowie er auch die nach seiner Ansicht bundesrechtswidrigen Acte der Bundesregirung hätte nullificiren können. Dieser Punkt ist entscheidend für die Frage, ob allein durch den Umstand, dass eine Bundesverfassung durch Majorität der zur Verfassungsänderung befugten Factoren abgeändert werden kann, dieselbe sich nothwendig als Verfassung eines Bundesstaats qualificirt, ob daraus allein gefolgert werden kann, dass die Bundesgewalt das Recht der Entscheidung über ihre Competenz besitzt.[45]) Er zeigt, dass im concreten Falle das Kriterium zwischen Staatenbund und Bundesstaat nur zu gewinnen ist durch Entscheidung der Frage, ob es irgend einen Rechtsgrund gibt, der den im Bunde enthaltenen Staaten gestattet, aus ihm auszutreten, mit anderen Worten,

---

[44]) Art. V der Confederationsverfassung: *Upon the demand of any three States, legally assembled in their several Conventions, the Congress shall summon a Convention of all the States to take into consideration such amendments to the Constitution as the said States shall concur in suggesting at the time when the said demand is made; and should any of the proposed amendments of the Constitution be agreed on by the said Convention — voting by States — and the same be ratified by the Legislatures of two thirds of the several States, or by conventions in two thirds thereof — as the one or the other mode of ratification may be proposed by the general convention — they shall thenceforward form a part of this Constitution.* Vergl. Art V der Unionsverfassung.

[45]) Haenel, der Einzige, welcher die Confederation von 1861 in die juristische Betrachtung gezogen hat, reiht sie unter die Bundesstaaten ein, gemäss seines Satzes, dass die Herrschaft des Majoritätsprincips bei der Willensbildung, insbesondere bei der Verfassungsänderung eines Bundes das einzige feste Kriterium des staatlichen Charakters desselben sei. Vertr. Elem. S. 149, vgl. S. 49, 50. Aber der Bundesstaat durchbricht nach Haenel die Souveränetät der verbündeten Staaten, vgl. S. 46, während die confederirten Staaten ausdrücklich ihre volle und ungetheilte Souveränetät bewahren wollten. Der Nachweis, dass ein auf Calhoun'schen Principien errichteter Bund mit ausschliesslicher Souveränetät der Bundesglieder überhaupt nicht möglich ist, dass er dem Wesen des Staates widerstreitet, ist von Haenel nicht angetreten worden.

ob die Lösung des Bundes in den Willen der Staaten gestellt ist, oder nicht.

9. Sowohl die Theorie als die Geschichte hat die Möglichkeit dieser zweiten Form des Staatenbundes[46]) und damit die Grenzen gezeigt, bis zu welchen der Staatenbund gehen kann, ohne seinen Charakter zu verlieren. Sie hat gelehrt, dass auch die directe Unterordnung der Unterthanen unter die Bundesgewalt nichts dem Wesen des Staatenbundes Widersprechendes enthält, sofern nur die Bundesgewalt keine eigenberechtigte Existenz hat und daher nicht nach Art einer selbständigen, von den Willen der verbündeten Staaten unabhängigen Staatsgewalt herrscht, sofern ein Herrschaftsrecht derselben über die Einzelstaatsgewalt ausgeschlossen ist. Daraus ergibt sich für die Theorie unumstösslich der Satz, dass es für alle Gestaltungen, die der Staatenbund annehmen kann, nur einen festen Punkt gibt — den der Souveränetät der Bundesglieder, und somit hat sich aus der Betrachtung der historischen Bildungen die Richtigkeit der Behauptung ergeben, die wir an die Spitze dieses Capitels gestellt haben.

III.

Die Realunion.

A. Kritik bisheriger Begriffsbestimmungen.

1. Im Gegensatze zu der Personalunion als der rechtlich zufälligen Vereinigung mehrerer Staatsgewalten in einer physischen Herrscherpersönlichkeit pflegt seit H. A. Zachariae als eine Form der juristischen Staatenverbindungen die Realunion definirt zu werden als die grundgesetzliche Vereinigung mehrerer Staaten unter demselben Herrscher.[1]) Das Hauptgewicht wird auf die Verfassungsmässigkeit der Vereinigung gelegt, derart, dass sie für eine

---

[46]) Von Seydel, Commentar S. XV, nicht glücklich als „staatsrechtlicher Staatenbund“ bezeichnet.

[1]) H. A. Zachariae, Zur Schleswig-Holstein'schen Frage 1847, S. 29 ff. Deutsches Staats- u. Bundesr. I, S. 104; Zöpfl I, §. 65 II; Held, System I, S. 395; O. Mejer S. 6; Pözl, Staatswörterbuch s. v. Union X, S. 671; H. Schulze, Einleitung S. 201; G. Meyer, Lehrbuch S. 19; Ulbrich, Rechtliche Natur S. 6.

staatsrechtliche erklärt wird. Sie wird demnach durch Gesetz begründet, dauert so lange als das Gesetz und wird durch Gesetz aufgelöst.[2]) Der neueste Bearbeiter dieser Lehre, v. Juraschek, sucht nachzuweisen, dass der Begriff der Realunion sich nicht beschränkt auf die verfassungsmässige Einigung mehrerer Staaten unter einem gemeinsamen Herrscher, sondern vindicirt ihm eine viel umfassendere Bedeutung, indem er ihn derart erweitert, dass jede verfassungsmässige Gemeinsamkeit eines staatsrechtlichen Organes unter ihn fällt. Er definirt nämlich als Realunion „jene Staatenvereinigung, welche besteht durch irgend ein oder mehrere von einem Verfassungsgesetze begründete, zwischen mehreren Staaten gemeinsame staatsrechtliche Institute oder Verhältnisse, ohne neben oder über den unirten Staaten einen neuen Staat zu errichten.“[3]) Die Realunion steht als eine eigene staatsrechtliche Form neben dem Bundesstaat, beide bezwecken die gemeinsame Lösung gemeinsamer Aufgaben. Die Gemeinsamkeit der Organe kann sich in wirkliche Einheit verwandeln, und es ist ein unmerkliches Uebergehen der Realunion in den Einheitsstaat möglich.[3a])

2. Untersuchen wir zunächst die Möglichkeit einer grundgesetzlichen Vereinigung mehrerer Staaten.

Das Wesen des Gesetzes besteht darin, dass es Gebote an die dem Machtbereiche des Staates unterworfenen Persönlichkeiten enthält, also an die seiner Gewalt untergeordneten Individuen und Verbände, an seine Organe und an ihn selbst. Für Andere, dem Machtbereiche des Staates nicht Unterworfene kann das Gesetz nur die Bedeutung einer einseitigen Willenserklärung ohne bindende Kraft haben. Daraus folgt, dass ein Staat sich durch sein Gesetz nicht mit einem anderen verbinden kann. Eine Verbindung selbständiger Staaten kann nur durch überein-

---

[2]) Zachariae I, S. 105; Pözl S. 672; v Juraschek S. 84—86.

[3]) Personal- und Realunion S. 95. Acceptirt ist die v. Juraschek'sche Entwickelung der Realunion v. H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsr. I, S. 43, 44. Die Besch änkung der Realunion auf Monarchien schon früher verworfen von Held, ystem I., S. 395, jedoch ohne nähere Ausführung.

[3a]) a. a. O. S. 6, 97.

stimmenden Willen beider zu Stande kommen. Nur der Vertrag und keine andere rechtliche Form kann den Rechtsgrund der Verbindung von Staaten abgeben, welche nicht entweder bereits Einem höheren Willen unterworfen oder derart verbunden sind, dass einer dem anderen von Rechtswegen untersteht. Wenn ein Staat verfassungsmässig mit einem anderen verbunden ist, so kann die Verbindung nicht durch die betreffenden Verfassungsbestimmungen, sondern nur durch Einwilligung des Staates zu Stande gekommen sein, mit dem die Vereinigung statthat. Bis dahin war in dem Verfassungsgesetze nur eine rechtlich ganz wirkungslose einseitige Handlung des einen Staates vorhanden, welche, durch einseitigen Willen des Staates gesetzt, auch durch einseitigen Willen wieder aufgehoben werden kann. Schon diese Consequenz zeigt den Widersinn, der in der Behauptung der Möglichkeit einer Staatenvereinigung durch Gesetze liegt.

Noch greller tritt dieser Widersinn hervor, wenn in einem Verfassungsgesetze ein gemeinsames Handeln mit einem anderen Staate oder die Errichtung einer gemeinsamen Behörde oder Institutes anbefohlen wird. So z. B. lautet §. 39 der norwegischen Verfassung: „Stirbt der König und ist der Thronfolger noch unmündig; so sollen der norwegische und schwedische Staatsrath sogleich zusammentreten, um gemeinschaftlich die Einberufung zum Storthing in Norwegen und zum Reichstage in Schweden auszufertigen."[4]) Mit welchem Rechte kann das norwegische Gesetz dem schwedischen Staatsrathe gebieten, sich mit dem norwegischen zu vereinigen? Diese Bestimmung hat überhaupt nur einen Sinn, wenn eine Willenseinigung, also ein Vertrag Schwedens mit Norwegen vorangegangen ist, welcher Norwegen das Recht ertheilt, seinem Staatsrathe zu gebieten, gegebenen Falles gemeinsame Handlungen mit dem schwedischen Staatsrathe vorzunehmen. Auch das *federal government* Calhoun's sollte einen Bestandtheil der Verfassungen der verbündeten Staaten ausmachen. Aber erst musste der Vertrag zwischen den Staaten vorangegangen sein, durch welchen die gemeinsame Regierung geschaffen

---

[4]) Pölitz, Europ. Verfassungen III, S. 105.

wird. Unabhängig von diesem Vertrage wäre das die Uebertragung bestimmter Hoheitsrechte an eine gemeinsame Regierung anordnende Gesetz ein juristisches Nichts.

Insofern ein Staatenvertrag Verpflichtungen der der Staatsgewalt Unterworfenen enthält, ist es zu seinem Vollzuge, zur Erfüllung der durch ihn eingegangenen Verpflichtung nothwendig, dass der Staat seinen Unterthanen die Befolgung der Vertragsbestimmungen anbefiehlt. Nicht durch den nur die Staaten als solche bindenden Vertrag, sondern nur durch den staatlichen Befehl seiner Befolgung gewinnt ein Staatenvertrag rechtliche Bedeutung für die Unterthanen.[5]) Der völkerrechtliche Act des Vertrages zieht daher hier nothwendig einen staatsrechtlichen Act nach sich, der juristisch auf eine Linie mit dem Erlassen eines Gesetzes zu stellen ist. Der Inhalt eines Staatenvertrages kann daher staatsrechtliche Bedeutung gewinnen dadurch, dass der Staat in Erfüllung seiner völkerrechtlichen Verpflichtung gegen einen anderen Staat seinen Unterthanen die Befolgung der im Vertrage enthaltenen, durch ihre That zu realisirenden Vorschriften anbefiehlt. Die Verpflichtung der dem Staate Subjicirten ist jedoch eine secundäre, sie berührt die Natur des Staatenvertrages nicht, der Vertrag als solcher, d. h. die Willenseinigung der contrahirenden Staaten und die aus ihr entspringenden Rechte und Pflichten bleiben unverändert bestehen, ob die Verfügung des Staates an seine Unterthanen erflossen ist oder nicht. Wenn daher die Vereinigung eines Staates mit einem anderen grundgesetzlich ausgesprochen ist, so ist nicht das Grundgesetz, sondern ein dem Grundgesetze nothwendig vorangehender Vertrag der Rechtsgrund der Verbindung. Nur die Ausführung der zur Durchführung und Aufrechthaltung der Vereinigung nothwendigen Acte des Staates kann durch Gesetz des Staates ausgesprochen werden. Wenn die die Vereinigung selbst festsetzenden und regelnden Normen in das Gesetz aufgenommen sind, so können sie, wie oben bei der

---

[5]) E. Meier, Ueber den Abschluss von Staatenverträgen S. 329 ff.; Laband II, §. 62; Zorn, Die deutschen Staatsverträge S. 14; Mein, Die rechtliche Natur der Staatenvertr. S. 56.

Erörterung des *federal government* hervorgehoben wurde, nur einen declaratorischen, aber keinen präceptiven Charakter besitzen.

Es ist überdies für das Wesen der Vereinigung ganz gleichgiltig, ob sie durch Grundgesetz oder einfaches Gesetz ausgeführt wird. Ein Grundgesetz unterscheidet sich formell von einem anderen meistens nur dadurch, dass zu seiner Abänderung und Aufhebung die Beobachtung erschwerender Formen nothwendig ist. Da aber ein Staatenvertrag nicht durch den einseitigen Willen eines der Vertragstheile, sondern nur aus einem der rechtlichen Endigungsgründe der Verträge ohne Bruch des Völkerrechtes gelöst werden kann, so sind die Formen der Gesetzesänderung auf ein zum Zwecke der Ausführung eines Staatenvertrages erlassenes Gesetz nicht anwendbar. Das Gesetz kann, so lange der Vertrag zu Recht besteht, ohne Bruch des Völkerrechtes nicht geändert werden. Nur wenn eine Modification oder Aufhebung des Vertrages vorangegangen ist, kann und muss auch das Gesetz aufgehoben und modificirt werden. In welcher Form dies geschieht, ob durch Verfassungsänderung oder einfaches Gesetz ist für die Modification oder Auflösung einer auf Vertrag beruhenden Staatenverbindung wieder irrelevant.

Zur Zeit des deutschen Bundes war in vielen Landesverfassungen, z. B. der königlich sächsischen, hannoveranischen, württembergischen, badischen und oldenburgischen Verfassung die Zugehörigkeit der betreffenden Staaten zum deutschen Bunde ausgesprochen [64]), in anderen Verfassungen, z. B. der bayrischen und mecklenburgischen fehlte diese Bestimmung. Nichtsdestoweniger standen Bayern und Mecklenburg in eben demselben Verhältnisse zum deutschen Bunde, wie Hannover und Württemberg. Andererseits hatten die in den einzelnen Bundesstaaten publicirten und dadurch zu Landesgesetzen erhobenen Bundesbeschlüsse einen ganz anderen Charakter als die spontan erlassenen Gesetze der Staaten. Während diese durch einseitigen Willen des betreffenden Einzelstaates

---

[64]) Sachsen §. 1, Hannover §. 2, Württemberg §. 3, Baden §. 1, Oldenburg Art 2: Zachariae, Deutsche Verfassungsgesetze S. 154, 209, 297, 331, 901.

abgeändert werden konnten, waren jene dem individuellen Willen der Staaten gänzlich entrückt, sie konnten ohne Verletzung des Bundesvertrages nicht eher aufgehoben oder abgeändert werden, als der Bund selbst die Aufhebung oder Abänderung beschlossen hatte. Die zu Gesetzen erhobenen Bundesbeschlüsse hatten daher, ohne Grundgesetze zu sein, staatsrechtlich noch einen viel stabileren Charakter als Verfassungsgesetze, für welche eine Aenderung durch einseitigen Willen des Staates, wenn auch unter erschwerenden Formen, möglich ist.

Die grundgesetzlich ausgesprochene Verbindung eines Staates mit einem anderen fügt daher dem Charakter der Vereinigung kein specifisches Moment hinzu. Denn der Vertrag, auf welchem jede Verbindung souveräner Staaten beruht, hat juristisch einen ganz anderen Charakter als das durch einseitige staatliche Willenserklärung erlassene und aufhebbare Gesetz, welches die Natur eines Staatenvertrages nicht zu modificiren vermag. Mit Rücksicht auf die grosse politische Bedeutung, welche der dauernden vertragsmässigen Verbindung mit einem anderen Staate zukommt, mag sie feierlich in der Verfassung des Staates ausgesprochen werden. *Aber das hat dann stets nur den Charakter einer Solemnität. Von specifisch juristischer Wirkung ist es nicht.*

Eine Verbindung souveräner Staaten kann rechtlich auch nicht durch Gesetz gelöst werden, sondern nur aus einem der Endigungsgründe der Staatenverträge. So lange der Vertrag besteht, ist das die Vereinigung aufhebende Gesetz kein rechtmässiger Act im völkerrechtlichen Sinne, sondern bedeutet, wenn es in Ausführung gebracht wird, den Bruch vertragsmässig übernommener staatlicher Verpflichtungen. Wenn Norwegen das Grundgesetz, welches seine Vereinigung mit Schweden unter einem König bestimmt, einseitig aufhöbe, so würde damit der durch die Reichsacte vom 31. Juli und 6. August 1815 mit Schweden geschlossene Vertrag, durch welchen die Union beider Länder besiegelt wurde, verletzt sein. Nicht ein norwegisches Gesetz, sondern die Zustimmung Schwedens ist erforderlich, um das Band zu lösen, das um beide Staaten geschlungen ist.

Wenn andererseits eine Staatenvereinigung durch einen der Endigungsgründe der Staatenverträge gelöst ist, so haben die auf die Vereinigung bezüglichen gesetzlichen Bestimmungen keinen Sinn mehr. Sie sind kraftlos, noch ehe sie formell durch Gesetz aufgehoben sind. So hatte z. B. die Bestimmung der württembergischen Verfassung, dass dieses Königreich einen Theil des deutschen Bundes bilde[6]), nach der Auflösung des deutschen Bundes im Jahre 1866 einfach keinen Sinn mehr. Es war nicht erst die ausdrückliche Aufhebung des betreffenden Verfassungsgesetzes nothwendig, um Württemberg vom deutschen Bunde, der nicht mehr existirte, loszulösen. Die Lösung eines völkerrechtlichen Verhältnisses zieht ipso facto die Aufhebung aller auf die Fortdauer desselben bezüglichen staatsrechtlichen Anordnungen nach sich.

Auch nicht durch übereinstimmende Gesetze mehrerer Staaten kann eine Staatenverbindung begründet werden. So lange der eine Staat nicht durch Vertrag an den anderen geknüpft ist, kann er in jedem Augenblicke kraft seines Willens sein Gesetz ändern oder aufheben, ohne dass er dem anderen Staate dadurch Unrecht thäte. Es fehlt auch hier die Willenseinigung, welche zu jeder Staatenverbindung souveräner Staaten erforderlich ist, ohne die eine factisch existirende Gemeinsamkeit jenen rechtlich zufälligen Charakter aufweist, wie ihn die Personalunion besitzt.

Es ist endlich behauptet worden, dass durch ein einziges gemeinsames Gesetz zweier Staaten eine Realunion geschaffen werden kann.[7]) Ein gemeinsames Gesetz hat aber bereits einen gemeinsamen Willen zur Voraussetzung. Dieser gemeinsame Wille ist aber entweder ein in sich einheitlicher Wille, dann sind die Staaten bezüglich des demselben entsprungenen Gesetzes nicht mehr zwei selbständige Staaten[8]), oder es sind

---

[6]) §. 3 der Verfassung vom 25. Sept. 1819: Zachariae, Deutsche Verfassungsg. S. 297.

[7]) v. Juraschek S. 85.

[8]) Auf diese Weise könnte daher eine Realunion nur derart entstehen, dass zwei nichtsouveräne Staaten durch die Oberstaatsgewalt als stets unter demselben Herrscher vereinigt erklärt werden und nach gewonnener Selbständigkeit die Vereinigung fortsetzen — eine Entstehungsform, die gänzlich

zwei inhaltlich übereinstimmende Willen in dem gemeinsamen Willen zu unterscheiden, dann ist das gemeinsame Gesetz Resultat einer Willenseinigung, d. h. eines Vertrages.

3. Eine Vereinigung gegen einander selbständiger Staaten kann daher nicht durch Gesetz entstehen, nicht durch Gesetz bestehen, nicht durch Gesetz endigen. Sie kann nur entstehen durch Vertrag, bestehen durch Vertrag und endigen durch einen der rechtlichen Endigungsgründe eines Staatenvertrages. Wohl kann und muss die Bestellung und Organisirung der gemäss des Vereinigungspactes gemeinsamen Institute durch Gesetze, seien es einfache oder Verfassungsgesetze, erfolgen, ja es ist sogar möglich, dass der die Vereinigung begründende Vertrag gar nicht zu sichtbarer Erscheinung gelangt, sondern nur als juristisch nothwendige Voraussetzung der auf die Union bezüglichen Gesetze existirt. Das wird besonders dann der Fall sein, wenn die beiden zu vereinigenden Staaten in Personalunion stehen oder wenn der Inhalt einer bereits bestehenden Realunion geändert wird, wenn also der Vertragsabschluss in die Hände einer und derselben physischen Person — des gemeinsamen Monarchen — gelegt ist. Es ist ein anerkannter Satz des Völkerrechts, dass Verträge zwischen Staaten nicht an bestimmte Formen gebunden sind und zu ihrer Existenz auch concludente Handlungen der Staaten genügen. [9])

Wenn die Realunion eine wahre Staatenverbindung sein soll, so ergibt sich aus dem Vorangehenden, dass sie nicht staatsrechtlicher, sondern nur völkerrechtlicher Natur sein kann [10]), wie alle Verbindungen souveräner oder wenigstens gegen einander selbständiger Staaten.

---

der Vergangenheit, der Ordnung des feudalen Staatslebens angehört. Solcher Art war die Vereinigung Schleswigs und Holsteins durch den König von Dänemark im Jahre 1460, durch die Zusicherung „*dat se bliwen ewich tosamende ungedelt*". Nur scheinbar gehört hieher die Vereinigung der Fürstenthümer Moldau und Wallachei für die Dauer der Regierung Cusa's durch den Firman der Pforte vom 6. December 1861, was nichts als einen Aufschub der wenige Jahre später erfolgenden Anerkennung des Einheitsstaates Rumänien bedeutete.

[9]) Heffter §. 87; Bluntschli, Mod. Völkerrecht Art. 422: „Völkerrechtliche Verträge können in jeder Form giltig abgeschlossen werden, welche den Vertragswillen der contrahirenden Theile offenbar macht."

[10]) Das hat in aller Schärfe nur Held, System I, S. 397 ausgesprochen.

4. Was nun die reformatorische Wendung anbelangt, welche v. Juraschek der Lehre von der Realunion geben will, so lässt sie sich, nachdem festgestellt ist, dass eine Vereinigung von einander unabhängiger Staaten nicht durch Verfassungsgesetze, sondern nur durch Verträge entstehen und bestehen kann, dass sie demnach immer völkerrechtlicher Natur ist, leicht beurtheilen. Eine Staatenvereinigung, welche in gemeinsamen staatsrechtlichen Instituten und Verhältnissen zum Ausdruck kommt, ist ein Bund von Staaten zu gemeinsamer Ausübung von Hoheitsrechten, d. h. entweder ein Verwaltungsverein oder ein Staatenbund, je nach dem Charakter der gemeinschaftlich auszuübenden staatlichen Functionen. Sofern man den Begriff des Staatenbundes richtig erfasst hat und ihn nicht willkürlich auf die herkömmlich als Staatenbünde bezeichneten historischen Formationen beschränkt, lässt sich, wenn die „staatsrechtliche" Verbindung zweier gegen einander selbständiger Staaten ein gemeinsames politisches Auftreten nach sich zieht, irgend ein begrifflicher Unterschied zwischen Staatenbund und den hieher gehörigen Formen der Realunion im Sinne v. Juraschek's nicht angeben. Das *federal government* Calhoun's und demgemäss die Confederation der Rebellenstaaten sieht einer v. Juraschek'schen Realunion zum Verwechseln ähnlich, weil in ihr die Gemeinsamkeit der Bundesgewalt ausdrücklich durch die Verfassungen der verbündeten Staaten ausgesprochen ist. Ebenso besteht kein Unterschied zwischen der zweiten Form der Verwaltungsvereine und den betreffenden Arten v. Juraschek'scher Realunionen, zumal, wenn überdies die Gemeinsamkeit des staatlichen Institutes in die Verfassung eines der Vereinsstaaten aufgenommen ist, wie sich z. B. in den Constitutionen mancher deutscher Kleinstaaten der Hinweis auf den mit anderen gemeinsamen obersten Gerichtshof findet.

Das Entfernen des bisher für die Realunion als unerlässlich angesehenen Merkmals der gemeinsamen Regentenperson verdankt v. Juraschek ausschliesslich der Betrachtung des Verhältnisses beider Mecklenburg, welche seit der Union von 1523 die Landstände gemeinsam haben. Dieser ewige Bund der Landstände war aber nur möglich in einer

Zeit, in welcher die Idee des öffentlichen Rechtes sich noch nicht herausgebildet hatte, seiner ganzen Natur nach ist er nur zu beurtheilen nach dem Staatsrecht des feudalen und patrimonialen Staates. Er wurde geschlossen zum Schutze der Privilegien und Aufrechterhaltung der Einheit der Stände auch bei Landestheilungen [11]), widerspricht also seinem Zwecke und seiner Form nach den ersten Grundsätzen des modernen Staatsrechtes, welche die Untheilbarkeit des Staates gegenüber dynastischen Erbansprüchen als mit dem Wesen des Staates gesetzt fordern, und andererseits nur den durch die Staatsverfassung hiezu Berufenen das Recht ertheilen, Bündnisse mit öffentlich-rechtlicher Kraft abzuschliessen. Die Verbindung der beiden Mecklenburg beruht nicht, wie v. Juraschek meint, auf der Gemeinsamkeit des gesetzgebenden Körpers. Die mecklenburgischen Landstände sind keine „gesetzgebenden Körper", sondern Corporationen, welche ganz im Sinne des feudalen Staates öffentlich-rechtliche Befugnisse in privatrechtlicher Weise ausüben. Der Begriff des gesetzgebenden Körpers oder vielmehr der Kammern gehört dem Staatsrechte der constitutionellen Monarchie an. Wenn man auch versucht hat, einigermassen eine Continuität zwischen der Idee der alten Landstände und der Kammern herzustellen, so muss doch zugegeben werden, dass das Zustandekommen des Gesetzes im constitutionellen Staate rechtlich in ganz anderer Weise vor sich geht wie im ständischen. [12])

Unter modernen Staaten ist eine blos auf Gemeinsamkeit des Parlamentes beruhende Verbindung einfach undenkbar; es lässt sich kein vernünftiges Motiv ersinnen, das zu einem solchen Bunde führen könnte. Aus einem mittelalterlichen

---

[11]) Ueber diese Theilungen s. Böhlau, Mecklenburgisches Landrecht I, §§. 14, 25.

[12]) H. Schulze, Preuss. Staatsrecht II, S. 214 sagt von den mecklenburgischen Landständen: „Es sind die durch Privileg und Herkommen befestigten, wohlerworbenen ständischen Rechte, welche ohne ausdrückliche Zustimmung der Landstände nicht abgeändert werden dürfen, während die wichtigsten Anordnungen für das Gemeinwohl des Landes als „gleichgiltig" gelten und zu ihrem Erlasse nur des gutachtlichen Beirathes der Landstände bedürfen." Vgl. Wiggers im Staatswörterbuch s. v. Mecklenburg, Bd. VI, S. 571.

Ueberbleibsel jedoch einen für die Gegenwart und Zukunft giltigen Begriff des öffentlichen Rechts heraus zu construiren, ist eine höchst missliche Sache. Die mecklenburgische Union — die übrigens ihrem ersten Ursprunge nach auf einem von den Ständen abgeschlossenen Vertrage basirt ist — kann für das moderne Staatsrecht nur als ein vereinzelt dastehender Fall eines eigenen Genus der Staatenverbindungen betrachtet werden. Die so bereitwillig für jede neue Gestaltung angewendete Bezeichnung eines Gebildes *sui generis* gebührt der mecklenburgischen Union mit vollem Rechte, wie ja auch der Naturforscher, wenn er ein durch Zufall am Leben erhaltenes antediluvianisches Geschöpf träfe, gezwungen wäre, für dasselbe den Begriff einer eigenen Gattung zu fordern.

Die anderen von v. Juraschek beigebrachten Beispiele von Realunionen zeigen sämmtlich die gemeinsame Regentenperson und ausser derselben meistens mehrere gemeinsame staatliche Institute. Nun wird aber behauptet, dass zu einer Realunion nur die Gemeinschaft in eine der folgenden fünf Gruppen gehörender staatlicher Institute oder Organe nothwendig ist: die Staatsgrundlagen, nämlich Land und Volk, die oberste Staatsgewalt, die Organe der Regierungsgewalt und die richterliche Gewalt. Eine nur auf Gemeinschaft der Parlamente beruhende Union haben wir bereits als nach modernem Staatsrecht undenkbar erklärt. Ebenso ist aber auch eine Verbindung durch Land und Volk allein undenkbar, weil sie zwecklos wäre. Wohl kann in Consequenz eines Bundesvertrages Land und Volk in dem Sinne als gemeinsam erklärt werden, dass sie gegen Feinde als Ein Gebiet, als Ein Volk dastehen. Daneben mögen, wie es bei allen Staatenbünden der Fall war, Verabredungen getroffen werden, durch welche auch im Innern sich eine gewisse Gemeinschaft zeigt. Aber eine Verbindung, welche ausschliesslich auf der Gemeinsamkeit von Land und Volk mit blos staatsrechtlichen Consequenzen beruht, ist unseres Erachtens nur in einer von allen Bedingungen des realen Staats- und Völkerlebens abstrahirenden Phantasie möglich. Eine Vereinigung durch die Organe der Regierungsgewalt wird je nach dem Charakter der gemeinsamen Organe ein Staatenbund oder ein Verwaltungsverein sein, und ausschliess-

lich der letztere Charakter kann einer nur auf der Gemeinsamkeit von richterlichen Organen beruhenden Union zugesprochen werden.

Aber auch unter den von v. Juraschek angeführten Beispielen der auf Gemeinsamkeit der Regentenperson beruhenden Union sind manche nicht zutreffend. Vorerst ist Russland-Polen, wie oben gezeigt wurde, in richtiger Würdigung der Wiener Congressacte nicht als eine Staatenverbindung zu betrachten. Sodann ist auch Sachsen-Coburg und Gotha keine Staatenverbindung im juristischen Sinne mehr. Die beiden Herzogthümer haben seit 1852 Einen Herzog, Ein Staatsministerium, Ein Staatsgebiet und Ein Staatsvolk.[15] Wie man aber da, wo die drei hauptsächlichen, den Staat constituirenden Momente einheitlich sind, wo Ein Land, Ein Volk, Eine Staatsgewalt vorhanden sind, noch zwei Staaten sehen kann, bleibt schlechthin unerklärlich, es sei denn, dass man den alten Widersinn von der getheilten Souveränetät zur Bundesgenossenschaft ruft. Denn nur indem man die Staatsgewalt zwischen den beiden Herzogthümern und dem gemeinsamen Staate theilt, könnte man die Selbständigkeit der beiden Herzogthümer aufrecht erhalten, obwohl auch diese von einer fehlerhaften Prämisse ausgehende Construction schwer durchführbar wäre. Wenn man aber die staatlichen Grundbegriffe klar und scharf erfasst hat, so kann man Coburg-Gotha nach der Verfassung von 1852 nur in die Reihe der Einheitsstaaten stellen. Es besteht zwar für jedes der Herzogthümer ein besonderer Landtag neben dem gemeinsamen, der aus sieben Mitgliedern des Coburg'schen und vierzehn des Gothaischen Landtags, die durch Wahl der Einzellandtage abgeordnet werden, zusammengesetzt ist. Die Competenz des gemeinsamen Landtags kann nur in Folge übereinstimmenden Beschlusses der Sonderlandtage erweitert werden. Die letzteren haben auch das Recht, wegen Verfassungsverletzungen seitens der Staatsdiener die Anklage zu erheben. Selbst zu Staatenverträgen, welche nur eines der beiden Herzogthümer belasten, ist nur die

---

[15]) Vgl. Staatsgrundgesetz vom 3. Mai 1852 §§. 1, 2, 3, 23, 24, 71 Zachariae, Deutsche Verfassungsgesetze S. 653 ff.

Zustimmung des betreffenden Sonderlandtages erforderlich. Trotzdem können bei dem Umstande, dass es keine selbständige Herzogthümer Coburg und Gotha mehr gibt, weder der Staatsgewalt, noch dem Gebiete, noch dem Volke nach, die beiden Herzogthümer nur als Provinzen des Staates Coburg-Gotha aufgefasst werden. Ihre Stellung zum Staate ist eine analoge, wie die der österreichischen Kronländer zum cisleithanischen, oder Croatiens und Slavoniens zum ungarischen Staate, welcher seine Competenz über seine Provinz Croatien-Slavonien nur mit deren Zustimmung ändern kann. [14]) Auch bei diesen Ländern finden wir gesetzgeberische Befugnisse, aber, wie erwähnt, sind die Landesgesetze von dem Reichswillen emanirte Gesetze mit territorial beschränktem Geltungsgebiete. Ebenso ist sowohl das coburg'sche als das gothaische Gesetz coburg-gothaischer Staatswille. Die Befugnisse der Provinziallandtage sind allerdings in den beiden Herzogthümern in mancher Hinsicht noch grösser als in den österreichischen Kronländern, da aber nach deutschem Staatsrechte nicht die Kammern, sondern ausschliesslich die Fürsten Träger der Staatsgewalt sind, so kann bei dem Umstande, dass die Sonderpersönlichkeiten der Herzöge von Coburg und Gotha ganz in dem Herzoge von Coburg-Gotha aufgegangen sind, ein gesonderter coburg'scher und gothaischer Staatswille nicht mehr zum Ausdruck gelangen — jeder Willensact des Herzogs ist coburg-gothaischer Staatswille.

5. Das Beispiel von Sachsen-Coburg-Gotha soll v. Juraschek zufolge auch als Beweis dienen, dass die Gemeinsamkeit unmerklich in Einheit übergehen kann und daher die Realunion die vollste Entwickelungsfähigkeit von der Gemeinsamkeit nur eines Organes bis zur Ineinanderbildung der unirten Staaten zur Einheit besitzt. Allein was von diesem Beispiele gilt, hat für alle ähnlichen Fälle Geltung. In dem Momente, wo zwei gesonderte Staaten auf irgend einem Gebiete ihrer Thätigkeit zu Einem werden, derart, dass sie bezüglich desselben nicht zwei, sondern nur Einen Willen haben können, bilden sie nicht mehr zwei unabhängige, sondern Einen Staat,

[14]) Vgl. oben S. 30.

und zwar entweder einen Einheits- oder einen Bundesstaat, je nach den concreten Verhältnissen. Denn es ist unmöglich, dass der Wille eines Staates mit dem eines andern in einem Punkte zu einem einheitlichen und, weil von den beiden Einzelwillen unterschiedenen, auch neuen zusammenschmilzt, und in anderer Hinsicht als unabhängiger bestehen bleibt. Es ist unmöglich, weil der Staatswille sich nicht spalten lässt, weil die Souveränetät untheilbar ist und nur entweder ganz dem einheitlichen oder ganz dem Sonderstaatswillen zustehen kann. Im ersten Falle sind aber die Sonderstaaten keine souveräne Staaten mehr, sondern können nur fortexistiren als mit bestimmten Hoheitsrechten von der souveränen Staatsgewalt ausgerüstete nichtsouveräne Staaten. Im zweiten Falle, wenn die Sonderstaaten souverän sind, können sie keinen Einheitswillen neben sich haben, denn dieser Einheitswille würde einen neuen Staat bedeuten und damit die theoretisch und factisch gleicherweise unmögliche Theilung der Souveränetät gefordert sein.

Es ist eben heute staatsrechtlich nicht mehr denkbar, dass zwei Staaten unmerklich in den Einheitsstaat übergehen. Ein solches Hinüberdämmern eines Staates in den anderen war wohl im Zwielicht des mittelalterlich-privatrechtlichen Staates und für absolute Monarchien möglich, wo der absolute Herrscherwille nach Belieben schalten und walten konnte. Aber bei dem wohlausgebildeten Organismus des modernen Staates ist ein Zusammenwachsen der Staaten in diesem Sinne nicht mehr möglich. Hier lautet die Alternative in jedem Momente des Staatslebens scharf und bestimmt: Ein Staat oder mehrere? Ist Eine Staatsgewalt, Ein Volk, Ein Territorium vorhanden — und das muss sich rechtlich jederzeit constatiren lassen — dann ist auch Ein Staat da; im anderen Falle, wenn diese gemäss der organischen Natur des Staates unabtrennbar mit einander verbundenen constituirenden Staatsfactoren nicht einheitlich sind, dann können zwar Staaten mit gemeinsamen Institutionen vorhanden sein, aber ein einheitliches Staatsgebilde ist aus den selbständigen Staatskörpern nicht geworden. Jene Klarheit und Schärfe der juristischen Begriffe, nach welcher das öffentliche Recht mühsam ringt, würde augen-

blicklich verloren gehen, wenn man in diese ein dynamisches Moment einführte, wo es dann dem subjectiven Belieben überlassen bliebe, zu constatiren, an welchem Punkte der Bewegung der concrete Fall angelangt ist. Dynamische Begriffe finden ihre Stelle in der Politik, aber das Recht braucht feste, durch einheitliche Grenzen von einander geschiedene.

Nach alledem ist der Begriff der Realunion in der Fassung v. Juraschek's nicht haltbar. Weder die geschichtlichen Bildungen, noch die juristische Logik rechtfertigen die von ihm aufgestellte Kategorie.

B. Entwickelung des Begriffes der Realunion.

6. Die Natur der Realunion ist folgende: monarchische Staaten können unbeschadet ihrer Souveränetät eine politische organisirte Verbindung schliessen entweder in der Art, dass die Träger der Souveränetät physisch geschiedene Personen bleiben, und daher ein eigenes Organ für das Zustandekommen des Bundeswillens geschaffen werden muss, oder sie können ihre politische Zusammengehörigkeit dadurch zum Ausdruck bringen, dass sie die Trägerschaft ihres Willens einer und derselben physischen Person zuweisen, derart, dass dieselbe rechtlich so viele Staatsgewalten repräsentirt, als Staaten vereinigt sind, so dass die zu den Bundeszwecken nothwendige Willenseinigung sich innerlich in der gemeinsamen Herrscherpersönlichkeit vollzieht, und nur insofern in den Verfassungen der betreffenden Staaten eine constitutionelle Beschränkung des Herrscherwillens bezüglich der Bundesangelegenheiten stattfindet, auch äusserlich eine Uebereinstimmung der hiezu verfassungsmässig berufenen Körperschaften zum Zustandekommen des Societätswillens nöthig ist. Dieser Fall, dass zwei oder mehrere Staaten, um politisch zusammenzugehören, Einem physischen Individuum die Trägerschaft der Staatswillen zuweisen, ist als Realunion zu bezeichnen.

Indem die Trägerschaft der Staatsgewalt real-unirter Staaten Einer physischen Person gebührt, wird die Staatsgewalt dieser Staaten durchaus keine einheitliche; der über

real-unirte Staaten herrschende Fürst ist ein gemeinsamer in dem Sinne, in welchem überhaupt in mehreren Staaten ein Organ gemeinsam sein kann: indem die natürliche Einheit eine rechtliche Mehrheit repräsentirt. Wo ein rechtlich einheitliches Organ vorhanden ist, da ist auch Ein Staat da. Eine Staatenverbindung mit einem rechtlich einheitlichen Monarchen an der Spitze kann nicht eine Verbindung souveräner Staaten, sondern nur entweder ein Staatenstaat oder ein Bundesstaat sein, weil diese einheitliche Staatsgewalt einen eigenen, von den unirten unterschiedenen und als souveräne Gewalt die in der Union begriffenen Staaten der Souveränetät beraubenden Staat voraussetzen würde. Sollen die zu unirenden Staaten aber souverän bleiben, dann muss jeder seine Staatsgewalt ganz und ungetheilt besitzen; sie können sie daher in grösserem oder geringerem Masse gemeinsam ausüben, aber sie nicht zu einer einheitlichen verschmelzen. So weit daher das Gebiet staatsrechtlicher Betrachtung reicht, ist in real-unirten Staaten stets eine Mehrheit von Staatswillen zu unterscheiden.[14a])

Diese auf der rechtlichen Gemeinsamkeit des Monarchen beruhende Vereinigung ist im Gegensatz zu der Personalunion eine Verbindung der Staaten selbst. Und bei der Bedeutung der Person des Souveräns für den monarchischen Staat ist diese Verbindung nothwendigerweise eine sehr enge Verbindung der Staaten. Die Personalunion entsteht durch Momente, welche keine Willenseinigung der Staaten voraussetzen und zur Folge haben, die Realunion hingegen beruht auf dem übereinstimmenden, geeinigten Willen der Staaten, welche die Fülle der Staatsgewalt, die Entscheidung über die wichtigsten Angelegenheiten der Staaten Einer natürlichen Persönlichkeit zuweisen.

Im monarchischen Staate ist trotz aller etwa vorhandenen verfassungsmässigen Beschränkung die Staatsgewalt im Monarchen vereinigt. Wenn daher der Monarch eines Staates zugleich dieselbe Stellung in einem anderen innehat,

[14a]) Nur insoferne es sich um solche monarchische Institutionen handelt, welche schon in einer Personalunion gemeinsam sein können (s. oben S. 85), ist eine juristische Spaltung derselben überflüssig.

so ist ein absolut feindliches Gegenüberstehen beider Staatswillen gänzlich ausgeschlossen. Wie bei Erörterung der Personalunion bemerkt wurde, kann ein über zwei souveräne Staaten herrschender Monarch nicht mit dem Heere des einen gegen den anderen Krieg führen, er kann nicht gegen sich selbst ins Feld ziehen, nicht an der Spitze zweier sich feindlich gegenüberstehender Armeen stehen.[14b]) Ebenso kann er nur mit Verletzung seiner Pflichten gegen einen der Staaten eine Politik betreiben, welche einem zu Gunsten des anderen eine tiefe und dauernde Schädigung verursachen würde. Daraus ergibt sich, dass schon dann, wenn Staaten durch rechtlichen Zufall eine und dieselbe Herrscherpersönlichkeit besitzen, eine gewisse Uebereinstimmung in ihrem Auftreten nach Aussen stattfindet. Diese Umstände, welche schon durch die blos historische Gemeinsamkeit des Herrschers gegeben sind, werden ihre Macht mit vermehrter Gewalt geltend machen, wenn die Gemeinsamkeit eine rechtlich gewollte ist, wenn gemäss eines Vertrages die Staaten unter Einem Individuum vereint bleiben wollen. Ein solcher Vertrag hat genau denselben Erfolg, wie die Errichtung eines Staatenbundes, und wenn man den Begriff desselben klar erfasst, so wird die Realunion nur als ein specieller Fall dieses Genus von Staatenverbindungen erscheinen. Die Merkmale des Staatenbundes sind: vertragsmässige Gemeinschaft und demnach fortdauernde Souveränetät der verbündeten Staaten, ein Zweck, dessen Minimum im Schutze des Bundesgebietes besteht, ein Organ, in welchem die Willenseinigung der Staaten sich vollzieht. Alle drei Momente treffen bei der Realunion zu. Denn nicht nur der Krieg zwischen real-unirten Staaten ist ausgeschlossen; aus dem Umstande, dass die Gemeinsamkeit der Herrscherpersönlichkeit ein Ausdruck für die Zusammengehörigkeit der Staaten ist, folgt, dass ein Angriff auf den einen der Staaten ebenfalls einen Angriff auf den anderen bedeutet — sonst hätte die Zusammengehörigkeit eben keinen Sinn. Wenn ein

---

[14b]) Vgl. Zachariae, Zur Schlesw.-Holst. Frage S. 31, wo der Realunion als „selbstverständliche Folge“ die Wirkungen einer dauernden völkerrechtlichen Conföderation zugeschrieben werden.

Staat mit einem anderen vereint bleiben und deshalb denselben Herrscher mit ihm haben will, dann ist er gezwungen, jede Störung dieses Verhältnisses, welche von einer dritten Macht ausgeht, zurückzuweisen, und auch dann, wenn eine Revolution in dem einen der unirten Staaten ausbricht, welche dem Zweck des Unionsverhältnisses drohend wird, ist eine Intervention des anderen Bundesgliedes Recht und Pflicht. Wenn Norwegen erklärt, dass es mit Schweden unter Einem König vereint sein will, so darf es nicht neutral bleiben, wenn der Versuch gemacht wird, Schweden dem gemeinsamen König zu entreissen, es kann überhaupt keinem wie immer gearteten Angriff auf Schweden ruhig zusehen, weil ein solcher nachtheilige Folgen für die feierlich gewollte und bekräftigte Vereinigung haben kann; auch die Loslösung eines Gebietstheiles von dem Umfange Schwedens, ja jede Schwächung von dessen Macht und Einfluss muss von dem mit ihm verbundenen Nachbarstaat empfunden werden.[15] Diese Consequenz aus dem Wesen der rechtlichen Vereinigung mehrerer Staaten unter Einem Herrscher hat Ungarn mit klaren Worten in dem XII. Gesetzesartikel von 1867 gezogen. In der pragmatischen Sanction war festgestellt worden, dass Ungarn und die andern unter dem Hause Habsburg vereinigten Länder einen untheilbaren und unzertrennlichen gemeinsamen Besitz bilden sollen. Daraus ergibt sich nach dem Wortlaute des ungarischen Gesetzes: „Diesem entschieden ausgesprochenen Principe zufolge begründet die Vertheidigung und Aufrechterhaltung der gemeinsamen Sicherheit mit gemeinsamen Kräften eine gemeinsame und wechselseitige Verpflichtung, welche direct aus der pragmatischen Sanction entspringt.“[16]

Indem also die Realunion ihrem Zweck nach sich identisch mit einem Staatenbunde darstellt, theilt sie mit ihm auch ihrem Begriff nach Umfang und Inhalt. Wir haben gesehen, dass nur das Minimum des Inhaltes des Bundesvertrages sich

[15]) Richtig hat Pözl, a. a. O. S. 673 erkannt, dass, wenn man die Motive untersucht, welche die Staaten zur Begründung von Realunionen bestimmen, es sich ergibt, dass man durch die Verbindung die Unabhängigkeit nach Aussen besser gewahrt glaubte, als es im isolirt stehenden Staate möglich ist.

[16]) §. 2.

genau präcisiren lässt, dass aber ausser der gemeinsamen Vertheidigung noch eine ganze Reihe staatlicher Angelegenheiten in seinen Bereich hineingezogen werden kann, dass irgend eine feste Schablone als die alleingiltige für ihn nicht aufgestellt werden darf, dass also die völligste Freiheit in der Bestimmung des Inhalts und Umfangs des Bundes und in der Art und Weise seiner Organisation herrscht und ihm nur einerseits durch den unerlässlichen Zweck des Schutzes des Bundesgebietes, andererseits durch die fortdauernde Souveränetät der verbündeten Staaten Schranken gezogen sind. Dasselbe findet bei der Realunion statt. Auch hier lässt sich nur das Minimum der durch die Vereinigung zu erstrebenden Zwecke als begriffsnothwendig feststellen, auch hier findet die vollste Freiheit in der Organisation der die gemeinsamen Angelegenheiten besorgenden Bundesbehörden statt, auch hier ist die Souveränetät der vereinigten Staaten die Grenze, an welcher die Vereinigung, wenn sie ihrem Begriffe entsprechen soll, Halt machen muss.

Die Realunion ist daher nur ein Specialfall des Staatenbundes. Sie ist jene Form des Staatenbundes, welche entsteht, wenn zwei oder mehrere gegen einander selbständige Staaten sich zu gemeinsamem Schutz derart rechtlich vereinigen, dass ein und dieselbe physische Persönlichkeit zur Trägerschaft ihrer Staatsgewalten berufen erscheint, wobei es den so vereinigten Staaten unbenommen bleibt, das Bündniss auch auf andere staatliche Functionen auszudehnen. Die Vereinigung kann geschlossen werden für alle Zeit, also unabhängig von der Existenz einer individuell bestimmten Herrscherpersönlichkeit oder Dynastie, oder sie kann auf die Dauer der Regierung eines Herrschers oder eines Herrscherhauses eingeschränkt sein. Die Beschränkung der Union auf die Regierungsdauer nur Eines Herrschers ist aber der unwahrscheinlichste Fall, weil organisirte politische Bündnisse, die stets die Folge historischer oder nationaler Zusammengehörigkeit der verbündeten Staaten sind, sich nicht an die kurze Dauer eines Menschenlebens binden lassen. Wohl aber kann da, wo die historische Zusammen-

gehörigkeit der vereinigten Staaten wesentlich das Werk der gemeinsamen Dynastie ist, die Gemeinsamkeit ihren Ausdruck darin finden, dass die factisch unter dem Herrscherhause vereinigten Staaten in auf die Existenzdauer der Dynastie zu rechtlicher Gemeinschaft verbundene verwandelt werden.

7. Die Realunion als eine scharf ausgeprägte Form der Staatenverbindungen war und ist aber nur möglich für den mit einem kräftigen ständischen Organismus begabten Staat der Vergangenheit oder für den constitutionellen Staat der Gegenwart. In der absoluten Monarchie oder der nur dem Namen nach, aber nicht factisch ständisch beschränkten, wie sie das siebzehnte und achtzehnte Jahrhundert aufzuweisen hat, hängt es ausschliesslich von dem Willen des Souveräns ab, ob er die verschiedenen Rechtspersönlichkeiten, die er repräsentirt und damit die Staaten selbst, in eine Einheit verschmelzen will oder nicht. Und sobald die Umstände es erlauben, wird er die unter seiner Person vereinigten Länder in ein in sich einheitliches Ganze verwandeln. Das ist, wie bei Erörterung der Incorporationen hervorgehoben wurde, der Process der Staatenbildung durch fürstliche Gewalt. In ihm sind die einzelnen Stadien der Verschmelzung der Territorien schwer zu unterscheiden, sein letztes Ziel ist die Bildung des Einheitsstaates. Sie gelingt in den meisten Fällen; nur dort, wo die Fürstengewalt durch die Stände wirklich beschränkt ist oder grosse räumliche Entfernung zwischen den Staaten die Einigung hindert, hat es entweder bei dem persönlichen Band sein Bewenden, wie in England-Hannover, Preussen-Neuenburg und Sachsen-Polen, oder es bildet sich eine wahre Realunion heraus, wie in Oesterreich-Ungarn.

8. Wenn nun auch die Realunion ihrer juristischen Seite nach den Staatenbünden beigezählt werden muss, so ist sie doch von den Formen derselben, in welchen der Träger der Souveränetät sich als physisch getrennte Personen — sei es als Individuen oder als Collectivpersonen — gegenüberstehen, in p o l i t i s c h e r Hinsicht weit unterschieden. Die Natur der Souveränetät bringt es mit sich, dass sie sich ihrem Wesen gemäss im Falle des Conflictes mit einer anderen Macht als höchste geltend zu machen bestrebt. Daher ist der Staaten-

bund, wenn er auch auf ewige Zeiten abgeschlossen ist, dennoch von der Gefahr der Secession seiner Glieder bedroht, denn ein Staat kann sich nicht für immer und für alle Fälle binden, ohne seine Unabhängigkeit, die ja auch in dem Staatenbund und durch ihn gewahrt werden soll, preiszugeben. Diese Gefahr ist bei der Realunion auf ein Minimum herabgedrückt, wenn nicht gänzlich geschwunden. Denn, da eine Secession eines der unirten Staaten nur durch den Willen des gemeinsamen Monarchen erfolgen könnte, so ist es unwahrscheinlich, dass ein Conflict zwischen durch die rechtliche Gemeinsamkeit des Monarchen verbündeten Staaten jemals die Höhe erreichen könnte, wie unter solchen, denen das feste Band eines, wenn auch rechtlich gespaltenen, doch natürlich in sich einheitlichen Willens mangelt. Das persönliche Interesse des Monarchen wirkt hier ausgleichend und beruhigend, die gegenseitige Eifersucht der Träger der Souveränetät, welche den Staatenbund zu politischer Ohnmacht zu verdammen pflegt, hat in dem Herzen eines gemeinsamen Fürsten keine Stätte, und kein erdenklicher Umstand kann eintreten, der den Herrscher vermöchte, aus eigenem Antriebe das zu zerreissen, was ihm seine Väter als ein einiges Erbe überliefert haben.

Es lässt sich begreifen, dass Sonderinteressen einiger Kantone des schweizerischen Staatenbundes zur Verletzung des Bundesvertrages und zum Kriege geführt, dass im deutschen Bunde das mit Oesterreich rivalisirende Preussen die Verbindung Deutschlands mit jener Grossmacht zu lösen getrachtet hat, aber dass der König von Schweden sich jemals von dem König von Norwegen oder der Kaiser von Oesterreich von dem König von Ungarn trennen sollte, dafür lässt sich schlechterdings kein vernünftiger Grund ersinnen. Es ist möglich, dass der I n h a l t des Bundesvertrages unirter Staaten nach Uebereinkunft erweitert oder verengert wird, aber an der rechtlichen Gemeinsamkeit der Herrscherpersönlichkeit hat die Wandelbarkeit des Verhältnisses unirter Staaten ihre Grenze; eine Verwandlung des rechtlich gemeinsamen Monarchen in einen zufällig gemeinsamen, ein Uebergang der Realunion in Personalunion ist derart unwahrscheinlich, dass man ihn füglich als unmöglich bezeichnen kann.

9. Die Realunion zeigt daher eine Dauerhaftigkeit und Festigkeit, welche die aller anderen Formen des Staatenbundes bei Weitem übertrifft, und darin mag wohl der Grund zu suchen sein, weshalb man sie den staatsrechtlichen Verbindungen beizuzählen pflegt, weshalb man nur die auf die Realunion Bezug habenden Gesetze bei der Begriffsbestimmung derselben in Betracht zieht und den hinter den Gesetzen nothwendigerweise stehenden Einigungsvertrag übersieht. Aber trotz dieser Dauerhaftigkeit der Realunion ist die formale Möglichkeit einer Auflösung derselben durch übereinstimmenden Willen der unirten Staaten nicht ausgeschlossen.[16a]) Ebenso ist es möglich, dass die Verbindung durch Krieg mit einer fremden Macht derart gelöst wird, dass einer der unirten Staaten abgetreten wird — dieser Endigungsgrund ist auch für die Lösung des staatsrechtlichen Verhältnisses eines Gebietes im Einheitsstaate zum bisherigen Staatsverbande gegeben. Fernere Endigungsgründe der Realunion sind:

1. Bildung eines staatsrechtlichen Ganzen aus den bisher rechtlich getrennten Staaten, sei es, dass einer dem anderen als Provinz incorporirt wird, sei es, dass aus ihnen allen ein neues, von ihnen allen verschiedenes Staatsgebilde — Bundes- oder Einheitsstaat — entsteht.

2. Bruch des Unionsvertrages durch einen der Staaten.[17]) Eine solche gewaltsame Auflösung ist möglich durch Revolution, indem die bisher gemeinsame Dynastie in einem der unirten Staaten vertrieben wird, oder wenn die gemeinsame Dynastie ausgestorben und die Union nicht auf das Dasein einer bestimmten Dynastie, sondern für alle Zeiten geschlossen ist, dadurch, dass der eine Staat selbständig zur Wahl eines Monarchen schreitet, ohne die gemäss des Unionsvertrages bestehenden Vorschriften über die Mitwirkung der anderen Staaten bei diesem Acte zu beobachten. Wenn also z. B. Schweden nach dem Aussterben des gegenwärtig regierenden Hauses eine neue Dynastie einseitig, ohne Mitwirkung Nor-

---

[16a]) Ganz unhaltbar ist es demnach, wenn v. Holtzendorff, Encyclopädie S. 790, die Realunion als „von Rechtswegen unlösliche Verbindung" erklärt.

[17]) Wobei indessen, wenn mehrere Staaten unirt sind, die Union für die anderen selbstverständlich fortbestehen kann.

wegens einsetzen würde, so erlangte Norwegen dadurch die vollkommene Freiheit, sich selbständig einen König zu geben, und der neue schwedische Herrscher brauchte nicht von Norwegen anerkannt zu werden.

Dieser Umstand allein, den Niemand wegleugnen kann, documentirt den völkerrechtlichen Charakter der Realunion zur Genüge und zeigt deutlich die Unmöglichkeit, sie auf Verfassungsgesetze gründen zu können. Wenn nämlich die Union zwischen Schweden und Norwegen auf der Verfassung des letzteren Staates beruhen würde, so wäre sie durch eine von schwedischer Seite erfolgende Verletzung der in der Reichsacte mit Schweden stipulirten Vorschriften über die Wahl der gemeinsamen Dynastie nicht gelöst, sondern dauerte fort, bis die betreffenden norwegischen Verfassungsbestimmungen aufgehoben wären. Bis dahin wäre daher der König von Schweden *de jure* König von Norwegen!

Den Charakter einer völkerrechtlichen Staatenverbindung, welchen die Realunion an sich trägt, wird sie auch dadurch documentiren, dass die divergirenden Interessen der einzelnen Staaten sich stets geltend machen werden, dass demnach ein stetes Ausgleichen in ihr nothwendig ist, das zu besorgen eine der schwierigsten Aufgaben des gemeinsamen Monarchen bildet. Denn er ist der feste Punkt, an dem sich die unionfeindlichen Bestrebungen der Sonderstaaten begegnen und in welchem sie zur Harmonie geeint werden müssen. Es entspricht dem Wesen der Realunion, wenn in der Geschichte des Verhältnisses Ungarns zu Oesterreich seit dem Jahre 1867 das Wort „Ausgleich" eine so bedeutende Rolle spielt. Gesetz und Vertrag sind nicht blos abstracte juristische Kategorien, sondern im politischen Leben mächtig wirkende Kräfte. Nur da, wo eine gesetzmässige Verbindung der Theile eines Ganzen besteht, wo also eine wahre Einheit vorhanden ist, kann ein in sich widerspruchsloses organisches Leben der Staatsgewalt bestehen. Wo aber eine Gemeinschaft auf Vertrag beruht, wird das Mechanische, welches dem Vertrage unauslöschlich anhaftet, die innere Harmonie der Glieder stets gefährden.

Da real-unirte Staaten gemäss der Natur der Realunion eine gemeinsame äussere Politik befolgen müssen, so erscheinen

sie aus den im vorigen Capitel dargelegten Gründen völkerrechtlich, soweit es der Bundeszweck erfordert, in politischen Fragen als eine Gesammtmacht, die als solche der völkerrechtlichen Anerkennung bedarf. Sie werden in der Regel nur gemeinsame Gesandte schicken und nur für alle unirten Staaten gemeinschaftlich bestimmte Gesandte empfangen. Es ist aber ebensowenig wie bei den anderen Formen des Staatenbundes ausgeschlossen, dass sie auch gesondert im auswärtigen Verkehre auftreten, also vornehmlich in nicht politischen Dingen, dass sie z. B. selbständige Verwaltungsverträge schliessen, ebenso aber auch, dass ihnen jede wie immer geartete einseitige Wirksamkeit nach Aussen versagt ist. Ein selbständiges Vorgehen in politischen Fragen ist zwar ohne eine darauf bezügliche Bestimmung des Unionsvertrages von Vornherein nicht ausgeschlossen, wenn nur keine dem Bundeszweck widersprechende Handlung vorgenommen wird, wäre jedoch eine nicht zu billigende Anomalie, wie es auch bezüglich einer, wenn auch innerhalb der Bundesvertragsgrenzen sich bewegenden politischen Actionsfreiheit von Mitgliedern eines Staatenbundes der Fall ist.

10. Die Bildung von Realunionen kann erfolgen:

1. Durch Vertrag zweier oder mehrerer getrennter Staaten; sei es, dass diese bisher gegen einander ganz selbständig waren, sei es, dass ein Einheitsstaat sich in mehrere auflöst, welche die gemeinsame Regentenperson vertragsmässig beibehalten.

2. Durch Verwandlung einer Personalunion in ein auf die rechtliche Gemeinsamkeit des Herrschers gegründetes Bündniss. Das ist der Fall, bei welchem die Vertragsnatur der Union am wenigsten sichtbar hervortritt. Wenn die zufällig gemeinsame Herrscherpersönlichkeit in allen ihren Staaten absolut herrscht, so bedarf es nur E i n e s Willensactes des Monarchen, um die rechtliche Gemeinsamkeit hervorzurufen, wie er ja auch durch Einen Willensact einen Staat dem anderen völlig incorporiren könnte. Nichtsdestoweniger müssen in dem einheitlichen psychischen Willensacte zwei juristische unterschieden werden, da auch im absoluten Staate der Fürst rechtlich nicht im Stande ist, durch eine und die-

selbe Handlung zwei Staaten ein Gesetz zu geben. Hier ist aber der juristisch nothwendige Abschluss des Unionsvertrages ganz zum innerlichen Vorgange in einem Individuum geworden. In der ständischen und constitutionellen Monarchie jedoch tritt die innere Zweiheit des Unionsactes sogleich wieder hervor, indem zwei auch äusserlich getrennte Gesetze nöthig sind, um die Union zu realisiren. Diese Gesetze sind aber nur möglich, nachdem eine förmliche gegenseitige Verständigung mit den Ständen oder Kammern der zu unirenden Staaten vorangegangen ist. Es finden Verhandlungen durch Delegirte, Ausschüsse, Commissionen u. dgl. statt, welche ganz das Gepräge der Negotiation eines Vertrages haben. Das die Union verkündende und ausführende Gesetz enthält zugleich die Ratification des Vertrages, der als solcher nicht publicirt zu werden braucht. Erlässt etwa ein Staat das auf die Union bezügliche Gesetz früher, als der andere, so ist es als ein in solenner Form niedergelegtes Anerbieten zum definitiven Abschluss des Vertrages zu betrachten, bis der andere Staat seine Zustimmung dazu gegeben hat. Bevor diese Zustimmung ertheilt ist, kann die Union nicht als perfect bezeichnet werden.

3. Durch Abtretung eines Staates oder einer Provinz von der bisherigen Staatsgewalt an eine andere, ohne dass diese das Territorium ihrem Gebiete einverleibt. Dieser Fall wird heute noch häufig als Personalunion bezeichnet auch von Solchen, die die Personalunion auf die rechtlich zufällige Gemeinschaft des Monarchen beschränken.[18]) Aber wenn in einem Friedensvertrage ein Gebiet an den Monarchen des feindlichen Staates abgetreten wird, so wird es nicht der Person des Monarchen oder der Dynastie überlassen, sondern dem feindlichen Staate selbst. Denn Friedensverträge, das darf nach heutigem europäischen Völkerrechte als unzweifelhaft gelten, sind in allen ihren Theilen Staatenverträge. Nicht der Monarch als vom Staate losgelöste Persönlichkeit, sondern der Staat führt Krieg, nicht ihm, sondern dem Staate fallen die Früchte des Sieges zu. Wenn Dänemark im Wiener

---

[18]) z. B. H. Schulze, Preuss. Staatsrecht, I, S. 127; G. Meyer, Lehrbuch S. 310; Ulbrich, Rechtliche Natur S. 4.

Frieden Lauenburg an Oesterreich und Preussen abgetreten und Oesterreich in der Gasteiner Convention auf seine Rechte auf Lauenburg zu Gunsten des Königs von Preussen verzichtet hat, so ist Lauenburg dadurch in dauernde Verbindung nicht nur mit der preussischen Krone, sondern auch mit dem preussischen Staate gesetzt worden, da das Kriegführen für rein persönliche, vom Staate losgelöste Zwecke des Königs von Preussen der Verfassung Preussens, sowie einer die Ausübung der staatlichen Functionen abgrenzenden constitutionellen Verfassung überhaupt widerstreitet. Bis zum Jahre 1876 war aber die Verbindung Lauenburgs mit Preussen nur auf die Person des gemeinsamen Fürsten beschränkt, der in dem neuerworbenen Lande aber nicht als König von Preussen, sondern als Herzog von Lauenburg regierte. Es waren somit die beiden rechtlichen Persönlichkeiten, wie es die Realunion erfordert, in dem gemeinsamen Fürsten scharf geschieden.

Die auf solche Art begründeten Vereinigungen stellen sich indess meistens nur als ein Uebergangsmoment zu einem anderen staatlichen Zustande des abgetretenen Landes dar, sei es, dass es von der neuen Staatsgewalt ihrem Herrschaftsbereiche völlig einverleibt wird, sei es, dass der Wille des Cessionars gar nicht auf ein bleibendes Verhältniss zu dem cedirten Gebiete gerichtet ist. In diesem letzten Falle kann auch von keiner organisirten, und deshalb auf längere Dauer berechneten Verbindung, sondern nur von einer vorübergehenden Occupation und Administration die Rede sein. Solcher Art war die Abtretung Schleswigs, Holsteins und Lauenburgs an die beiden deutschen Grossmächte im Wiener, die Abtretung der Lombardei an Frankreich im Züricher Frieden. Diese Cessionen hatten nach der Absicht der Cessionare nicht den Zweck, die definitive Stellung der cedirten Länder zu ordnen. Nicht sowohl die Vereinigung derselben mit den erobernden Staaten, als vielmehr ihre Lostrennung von dem ursprünglichen Staatsverbande war hier der unmittelbare Zweck des Krieges.

Die Gegenwart bietet zwei hervorragende Typen der Realunion in Schweden-Norwegen und Oesterreich-Ungarn, an deren Gestaltung die Richtigkeit der entwickelten Theorie zu prüfen ist.

C. Die Realunionen der Gegenwart.

11. Das Königreich Norwegen wurde im Kieler Frieden vom 14. Januar 1814 von Dänemark an Schweden abgetreten. Die Norweger jedoch, mit dieser Cession nicht einverstanden, wählten den bisherigen dänischen Statthalter Prinzen Christian Friedrich von Schleswig-Holstein zum König und entschlossen sich, den Schweden Widerstand zu leisten. Durch die Verfassung von Eidswold (31. Mai 1814) wurde die Selbständigkeit der Krone Norwegens ausgesprochen. Die Schweden erlangten jedoch bald nach ihrem Einfall in Norwegen die Oberhand. Es wurde am 14. August 1814 ein Waffenstillstand zu Moss geschlossen, und in der Convention von demselben Tage erklärte Prinz Christian den norwegischen Reichstag zusammenberufen zu wollen, um ihm die Vereinigung mit Schweden zu proponiren, wogegen der König von Schweden vorläufig die Eidswolder Constitution anerkannte. Am 14. November 1814 wurde der König von Schweden zum König von Norwegen proclamirt.[19]) In der norwegischen Verfassung wurde erklärt, dass „das Königreich Norwegen ein freies, selbständiges, untheilbares und unabhängiges Reich ist, mit Schweden unter einem Könige vereinigt". [20]) Die auf die Vereinigung mit Schweden Bezug habenden Bestimmungen wurden durch die von den Parlamenten beider Staaten berathene und angenommene Reichsacte vom 31. Juli und 6. August 1815, welche vom König sanctionirt wurde, festgesetzt. Erst durch diese Reichsacte, welche ihrer ganzen Form nach die Natur eines Pactes nicht verleugnen kann,[21]) ist die dauernde und reale Union beider Staaten begründet worden.[22]) Diese Union hat einzig und allein die Gemeinsamkeit

---

[19]) Actenstücke bei Ghillany II, S. 672 ff.

[20]) §. 1. Pölitz, Europ. Verf. III, S. 101.

[21]) Text bei Ghillany, S. 689 ff. Die Stände erklären eingangs der Acte: „*Nous avons cru, en qualité de plénipotentiaires légitimes des habitans de la Norvège et de la Suède, ne pouvoir fixer pour l'avenir d'une manière plus convenable et plus solennelle les conditions de la réunion de la Norvège et de la Suède sous un seul et même Roi, mais sous différentes lois civiles, que de rédiger et d'établir d'un commun accord dans un acte particulier ces dispositions ainsi qu'il suit.*"

[22]) Der Beglaubigung der norwegischen Verfassung war ausdrücklich die Clausel hinzugefügt: „mit Vorbehalt des verfassungsmässigen Rechts der

des Königs zum Inhalt, in welchem die beiden rechtlichen Persönlichkeiten sorgfältig getrennt sind. Weder das Heer, noch die Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden sind gemeinsam. Ein Staatsminister und zwei Staatsräthe Norwegens, welche der Person des Königs beigegeben sind, haben Sitz und Stimme im schwedischen Staatsrathe, wenn dort Gegenstände erledigt werden, welche beide Länder interessiren, und ebenso haben im norwegischen Staatsrathe drei Mitglieder des schwedischen Staatsrathes Sitz und Stimme, wenn dort vor dem Könige Fragen verhandelt werden, welche beide Staaten betreffen.[23]) Ein gemeinsames Vorgehen beider Staaten findet bei der Minderjährigkeit des Königs bezüglich der Bestellung des zur Regentschaft zu berufenden Vormundes und beim Erlöschen der Dynastie und Wahl einer neuen statt.[24]) In Beziehung auf die auswärtige Politik ist die durch die Realunion nothwendige Gemeinsamkeit ausdrücklich festgesetzt. Der gemeinsame König hat das Recht, Truppen zu versammeln, Krieg zu erklären, Frieden zu schliessen, Staatenverträge abzuschliessen und aufzuheben, Gesandte zu schicken und zu empfangen. Im Falle der König Krieg erklären will, ist er gehalten, das consultative Votum der norwegischen Regierung und eines ausserordentlichen aus norwegischen und schwedischen Mitgliedern zusammengesetzten Staatsrathes einzuholen. Die definitive Entscheidung ist jedoch ausschliesslich in des Königs Hand gelegt.[25]) Das Ministerium des Aeussern ist keine gemeinsame schwedisch-norwegische Behörde, sondern eine schwedische, die von Norwegen mit der Führung der norwegischen Angelegenheiten betraut ist. Die den gemeinsamen König und die internationale Einheit Schweden-Norwegen repräsentirenden Gesandten hingegen haben sowohl den Charakter von schwedischen als norwegischen Gesandten, wie auch

---

schwedischen Reichsstände in den Stücken, welche Veränderungen oder Modificationen in der Regierungsform des schwedischen Reiches mit sich führen." Pölitz III, S. 111.

[23]) Norweg. Verf. §. 15. Reichsacte Art. V, XI.

[24]) Norweg. Verf. §§. 7, 8. Reichsacte Art. III, VII—IX.

[25]) Norw. Verf. §. 26; Reichsacte Art. IV; Schwedische Verf. (Pölitz III, S. 74.) §. 12—15.

gemäss des nach Aussen hin politisch einheitlichen Charakters der beiden Staaten die fremden Mächte nur je einen Gesandten bei dem König von Schweden und Norwegen accreditirt haben.

Das gegenseitige Verhältniss Norwegens und Schwedens ist das zweier souveräner Staaten. Eine über beiden Staaten stehende Centralgewalt ist durch die Union nicht begründet worden. Es gibt kein Schweden-Norwegen als einheitlichen Staat, der über oder neben den Sonderstaaten bestände [26]), es gibt kein gemeinsames Volk, kein schwedisch-norwegisches, sondern nur ein schwedisches und ein norwegisches Bürgerrecht. Beide Staaten sind zwei selbständige, zu einem Staatenbunde vereinigte Mächte, dessen Organ der König beider Staaten und dessen Zweck in der gemeinsamen äusseren Politik erschöpft ist, also eine Realunion, die fast nur die wesentlichen Merkmale dieses Begriffes darbietet — denn nur durch die auch über den gemeinsamen Schutz hinausreichende Identität des politischen Auftretens geht sie über das Minimum des Zweckes einer Realunion hinaus. Sowohl der Begriff der Personalunion als des Bundesstaates sind von der Bestimmung des Rechtsverhältnisses beider Staaten zu einander ausgeschlossen.[27]) Die Personalunion, weil die Gemeinschaft der Person des Monarchen eine von beiden Staaten rechtlich gewollte, also keine zufällige Thatsache ist, der Bundesstaat, weil keine über den beiden Staaten stehende souveräne Centralgewalt vorhanden ist. Aus dem letzten Grunde kann überhaupt kein staatsrechtliches Verhältniss — das Wort *sensu stricto* genommen —

[26]) Nach H. Schulze, Einleitung S. 199 soll die Realunion dem Bundesstaate darin ähneln, dass bei ihr die Staatengemeinschaft einen wahren staatlichen Charakter hat, m. a. W, dass eine Centralgewalt über den Staaten vorhanden ist. Wie nun Schweden-Norwegen als typisches Beispiel einer solchen Realunion aufgestellt werden kann (S. 202), ist schwer verständlich.

[27]) Kein Beispiel vielleicht illustrirt die Unklarheit und schwankende Terminologie in der Lehre von den Staatenverbindungen besser, als eine Zusammenstellung der Ansichten über den Charakter des Verhältnisses Schwedens und Norwegens: Bundesstaat (Tr. Twiss), Realunion (z. B. Heffter, Beach Lawrence, H. A. Zachariae), Personalunion (Wheaton Phillimore, Calvo), Personalunion, die auch Realunion genannt werden mag: das Verdienst dieser Combination gebührt Bluntschli, Mod. Völkerrecht Art. 75. Anm. 1.

zwischen Schweden und Norwegen statthaben, weil jede Verbindung zu einer staatsrechtlichen Einheit — die nothwendige Voraussetzung staatsrechtlicher Beziehungen — völlig mangelt. Weder vertragsmässige Gemeinschaft auch des wichtigsten staatlichen Organes, noch die durch andauernde gemeinsame Politik hervorgerufene Anerkennung als völkerrechtliche Einheit kann das erzeugen, worauf einzig und allein ein staatsrechtliches Verhältniss basiren kann: eine Unterordnung der zu gemeinsamen internationalen Schicksalen verbundenen Staaten unter eine höhere, von ihnen als Sonderstaaten unterschiedene Staatsgewalt.

12. Während die Normen, welche die Verbindung Norwegens und Schwedens regeln, in klarer Einfachheit vor uns liegen, ist die Verfassungsgeschichte der Länder der österreichisch-ungarischen Monarchie die wechselreichste und verwickeltste, die ein moderner Grossstaat aufzuweisen hat. Absolute Fürstenmacht, Revolution und nationaler Einigungstrieb haben die innerlich festgefügten grossen Einheitsstaaten des europäischen Continents entstehen lassen. Diese innere Verschmelzung der einzelnen Bestandtheile des historisch zusammengehörenden Länderbesitzes zu einem staatlichen Ganzen, das keine rechtlichen Spuren des vormaligen Gefüges mehr aufweist, ist dem durch das Haus Habsburg begründeten und auf ihm ruhenden Reiche nicht gelungen. Auch der jüngste Versuch, alle unter dem Scepter Habsburgs vereinigten Länder in einen, wenn auch mannigfaltig decentralisirten Einheitsstaat zu verwandeln, musste in Folge des Widerstandes Ungarns aufgegeben werden, und es wurde im Jahre 1867 Ungarn mit seinen Nebenländern auf's Neue als ein den westlichen Ländern der Monarchie gegenüber selbständiger Staat anerkannt, dessen Vereinigung mit jenen Ländern einzig und allein auf der pragmatischen Sanction und den in Ausführung derselben errichteten gemeinsamen Instituten und Organen beruht. Auf den Charakter dieser Vereinigung wollen wir nun hier einen prüfenden Blick werfen.

Es ist die Behauptung aufgestellt worden, dass gemäss der pragmatischen Sanction und der Ausgleichgesetze von 1867 Oesterreich-Ungarn eine von den beiden Sonderstaaten

unabhängige Staatsgewalt besitze. Historisch sucht dies zu begründen Bidermann[28]), der für den rechtlichen Charakter des Reiches die Bezeichnung „Staatenstaat" wählt. Indess ist der Beweis seiner Hypothese von Bidermann kaum angetreten worden, geschweige denn als vollbracht anzusehen, da das wichtigste Moment, die juristische Entstehung der Gesammtherrscher-Persönlichkeit gar nicht erörtert, sondern durch die Aufzählung der der Centralgewalt zustehenden Befugnisse und durch historische Betrachtungen ersetzt wird, welche zwar von der eingehendsten Kenntniss der Verfassungsgeschichte zeugen aber des staatsrechtlich überzeugenden Kernes ermangeln.[29]) In weitläufiger Weise hat aber Dantscher v. Kollesberg Oesterreich-Ungarn als einen Bundesstaat[30]) dogmatisch darzustellen unternommen in einem Buche[31]), das zwar Beharrlichkeit in der Durchführung der einmal ergriffenen Idee darthut, aber auf Prämissen beruht, die wir in keiner Weise als stichhältig anzuerkennen vermögen.

18. Dantscher verwirft nämlich den Begriff der Realunion als gegen das Wesen des Staates verstossend. Wo immer zwei Staaten ein Organ gemeinsam haben, da müssen sie auch rücksichtlich seines Competenzkreises eine gemeinsame, in sich einheitliche Staatsgewalt haben. Besitzen daher zwei Staaten rechtlich einen und denselben Monarchen, so erhebt sich über beiden Kronen, die derselbe trägt, mit logischer Nothwendigkeit noch eine dritte, die gemeinsame Krone.[32]) Es ist unmöglich, dass zwei distincte Staaten Einen Minister,

---

[28]) Die rechtliche Natur der österreichisch-ungarischen Monarchie. Wien 1877.

[29]) Vgl. v. Juraschek S. 100 ff. Ulbrich, Rechtliche Natur S. 49 ff.

[30]) Für einen Bundesstaat erklärt Oesterreich-Ungarn ausserdem Schäffle, Bau und Leben des socialen Körpers IV, S. 406, Zusammenstellungen anderer Ansichten über die rechtliche Natur des Reiches bei Bidermann, Rechtliche Natur des Reiches S. 2 ff.; v. Juraschek S. 99.

[31]) Der monarchische Bundesstaat Oesterreich-Ungarn und der Berliner Vertrag nebst der bosnischen Vorlage 1880. Vgl. auch Dantscher's Recension von v. Juraschek's Personal- und Realunion in Grünhut's Zeitschrift f. d. Privat- u. öff. Recht der Gegenwart Bd. VI, S. 481—505.

[32]) Grünhut's Zeitschrift S. 484.

Ein Heer besitzen; es ist unmöglich, dass ein Staat eine Entscheidung fällt über Angelegenheiten eines anderen. Indem Oesterreich-Ungarn gemeinsame Organe besitzt, muss es auch Ein Staat sein, die Delegationen, welche das Gesetzgebungsrecht in gemeinsamen Angelegenheiten ausüben, können nicht, wie v. Juraschek und Ulbrich behaupten, Ausschüsse der Sonderparlamente der Staaten Cisleithanien und Ungarn sein, sondern müssen als Stellvertreter eines gemeinsamen österreichisch-ungarischen Parlaments, des weiteren Reichstags, aufgefasst werden.[33]) Das cisleithanische und ungarische Parlament sind, insoferne sie gemeinsame Angelegenheiten behandeln, Theilkörper jenes weiteren Reichstages (ein Institut, welches unter dem Namen „gesammter Reichsrath" der in Ungarn nie zur Anerkennung gelangten Verfassung vom 26. Februar 1861 eigenthümlich war).[34]) Als einheitlicher Körper kann dieser weitere Reichstag zwar nicht einberufen werden, weil er keine selbständige Geschäftsordnung besitzt[35]), seine Existenz ergibt sich jedoch logisch aus dem Vorhandensein österreichisch-ungarischer Angelegenheiten, welche einer parlamentarischen Behandlung unterliegen. Oesterreich-Ungarn ist ein monarchischer Bundesstaat, für die gemeinsamen Angelegenheiten existirt das Reich, zu dem sich Ungarn und die Erbländer rücksichtlich seiner Competenz wie Provinzen verhalten, das Reich mit dem gemeinsamen österreichisch-ungarischen Kaiser als Souverän, dem gemeinsamen Ministerium als Executive und dem weiteren Reichstage und seinem Stellvertreter, den Delegationen als legislative Körperschaft, dem österreichisch-ungarischen Staatsvolk und dem einheitlichen österreichisch-ungarischen Territorium. Rücksichtlich der den Sonderstaaten überlassenen Angelegenheiten bilden diese zwei souveräne, sowohl von einander, als vom Reiche unabhängige Staaten. Die Competenz des Reiches gegenüber den Sonderstaaten kann nur durch Verträge des ersteren mit den letzteren geändert

---

[33]) Der monarch. Bundesstaat S. 52—72.
[34]) ib. S. 63 ff, S. 109, 117, 155 ff
[35]) S. 174, 236 ff.

werden.[36]) Für die äussere Politik existirt nur das Reich, welches stets sich als eine völkerrechtliche Einheit zeigt, und schon aus dieser Thatsache folgt die staatliche Qualität der Gesammtmonarchie; denn was nach Aussen Eins ist, kann nicht nach Innen Zwei sein. Die Staatenverträge, welche Oesterreich-Ungarn abschliesst, sind einheitliche Verträge, und daher ist das Reich sowohl staats- als völkerrechtlich als Ein Staat zu betrachten. Die entgegengesetzte Ansicht kann nur unter Verkennung des Staatsbegriffs durchgeführt werden.

Was zunächst den Satz anbelangt, dass jedes gemeinschaftliche Organ zweier Staaten rücksichtlich desselben eine einheitliche Staatsgewalt erfordert, so enthält er die entschiedene Negation der Möglichkeit eines organisirten Societätsverhältnisses zwischen Staaten. Wo immer mehrere Staaten sich ein gemeinsames Organ schaffen, wäre demnach ein Bundesstaat vorhanden. Der Staatenbund der vereinigten Niederlande, die Schweiz vor 1848, der deutsche Bund wären Bundesstaaten gewesen, weil sie gemeinsame Organe der verbündeten Staaten besassen. Da Staatenbünde unbestritten nach Aussen als Einheit auftreten, da sie berechtigt sind, sich durch Gesandte vertreten zu lassen, so müssten schon wegen dieser gemeinschaftlichen Gesandten, wegen der einheitlichen Verträge die Staatenbünde als Bundesstaaten bezeichnet werden. Noch mehr: durch den deutschen Zollverein in seiner letzten Periode, durch die internationalen Flusscommissionen, durch den Weltpostvertrag müssten die contrahirenden Staaten Bundesstaaten gegründet haben. Die Möglichkeit organisirter Societätsverhältnisse wird ferner geleugnet, wenn es für unmöglich erklärt wird, dass ein Staat über die Angelegenheiten eines anderen als seine eigenen entscheiden kann. Es wird dadurch dem Staatenvertrage die Kraft abgesprochen, zwischen mehreren Staaten ein Gebiet gemeinsamer Thätigkeit derart herzustellen, dass jeder Staat rücksichtlich dessen, was auf dem ganzen Umfange des Gebietes zu geschehen habe, sein Votum abgeben könne. So wenig aber das Condominium des Privatrechts gegen den Begriff der menschlichen Per-

---

[36]) S. 313—359.

sönlichkeit verstösst, ebenso wenig verstösst die Idee des Coimperiums gegen das Wesen der staatlichen. Wenn z. B. die badische Verfassung bestimmte, dass der deutsche Bund berechtigt sei, Beschlüsse zu fassen, die durch Verkündigung von dem Staatsoberhaupte zu Theilen des badischen Staatsrechts werden [36a]), so war damit erklärt, dass dem Bunde das Recht zustehe, den Inhalt für den badischen Staatswillen in gewissen Fällen zu erzeugen, aber es folgte daraus keineswegs, dass Baden mit den anderen Staaten Deutschlands einen Bundesstaat gebildet hätte. Der deutsche Bundesbeschluss vom 24. Mai 1862, der dem Kurfürsten von Hessen die Aufhebung der Verfassung vom 30. Mai 1860 und Wiederherstellung der Verfassung vom 5. Januar 1831 auftrug [37]), enthält doch ein sehr tiefgehendes Eingreifen in die staatliche Sphäre Hessens, und trotzdem entschieden die verbündeten Staaten, welche sich zur Garantie der Verfassungen verpflichtet hatten, nicht über eine fremde, sondern eine eigene, gemäss des Bundesvertrages zu einer gemeinsam gemachten Angelegenheit.

Allerdings kann ein Staat nicht durch sein Gesetz einem anderen Etwas vorschreiben, wohl aber kann, wie oben gezeigt wurde, ein Vertrag in Form von Gesetzen auftreten oder durch Gesetze ausgeführt werden. Dantscher führt eine Reihe von Gesetzen an, um aus ihnen nachzuweisen, dass sie unmöglich den Inhalt des cisleithanischen und ungarischen Sonderstaatswillens bilden können. Das wäre richtig, wenn diesem Gesetze nicht ein vertragsmässiges Uebereinkommen vorangegangen wäre, wodurch beide Staaten sich gegenseitig gestattet haben, die Angelegenheiten des anderen als eigene zu behandeln. So fragt z. B. Dantscher, wie der Staat Ungarn dazu komme, durch sein Gesetz eine österreichisch-ungarische Bank zu schaffen.[38]) Die Antwort hierauf lautet: in Folge Vertrages mit Oesterreich. So gut die freien deutschen Städte ein oberstes Gericht, die Pariser Signatarmächte die europäische Donaucommission, die Weltpoststaaten ein internationales Bureau, ebenso konnten Oester-

[36a]) S. oben S. 191.

[37]) G. v. Meyer *Corpus juris conf. germ.* III, S. 288.

[38]) Mon. Bundesst. S. 105 n. 38.

reich und Ungarn eine gemeinsame Bank gründen. Ist ja doch jeder Staatenvertrag nicht nur gemeinsamer Wille der Vertragstheile, sondern auch individueller Wille eines jeden Contrahenten und wird durch die Publication, insoferne in ihm Normen an die Behörden und Unterthanen enthalten sind, zum Staatsgesetz![39]) Das beste Beispiel dafür liefert das Zoll- und Handelsbündniss zwischen Oesterreich und Ungarn, das Dantscher selbst für einen völkerrechtlichen Act, einen Vertrag erklärt.[40]) Dieses Bündniss existirt für beide Staaten in der Form inhaltlich gleichlautender Gesetze. Wenn es nun z. B. in dem österreichischen Gesetze vom 27. Juni 1878, R. G. Bl. Nr. 62, heisst: „die vorschriftsmässig erwirkten Privilegien (Patente) haben in beiden Ländergebieten Geltung“[41]), so haben wir eine Gesetzesbestimmung vor uns, aus der man mit demselben Recht die Existenz einer Centralgewalt deduciren könnte, wie aus allen anderen von Dantscher zur Unterstützung seiner These angeführten Beispielen; denn auch bei diesem Gesetze kann man fragen, mit welchem Rechte Oesterreich erklären kann, dass die von ihm ertheilten Privilegien in Ungarn Geltung haben.

Indem nun aber Dantscher den Bundesstaat als die Kategorie bezeichnet, der die Staatenverbindung Oesterreich-Ungarn einzureihen ist, geräth er mit den Consequenzen seines Staatsbegriffes in nicht geringeren Conflict, als nach seiner Ansicht die Anhänger anderer Theorien über die rechtliche Natur der Monarchie. Wenn es unmöglich ist, dass zwei verschiedene Staaten auf einem Gebiete gemeinsamer Thätigkeit ein und dasselbe Organ besitzen, so ist es noch weniger möglich, dass drei Staaten sich in dieser Lage befinden. Wenn der Kaiser Gesammtmonarch ist, so wird dadurch die nach Dantscher dem Staatsbegriffe widersprechende Thatsache nicht aufgehoben, dass er Monarch dreier einander als völlig unabhängig gegenüberstehender Staaten: Oesterreich-Ungarns, Oesterreichs und Ungarns ist. Wenn der Staat die auf einem

---

[39]) Vgl. E. Meier, Ueber den Abschluss von Staatsverträgen S. 330 ff.; Laband II, S. 155 ff.; Zorn, Die deutschen Staatsverträge S. 16 ff.

[40]) Mon. Bundesst. S. 352, 353.

[41]) Art. XVI.

bestimmten Gebiet sesshafte, zur Persönlichkeit organisirte, souveräne menschliche Gemeinschaft ist[41a]), dann ist es gewiss gegen die Natur des Staates — schon gemäss des Gesetzes der Undurchdringlichkeit — dass ein und dasselbe Gebiet von mehreren souveränen Gesammtpersönlichkeiten besetzt ist. Die Theorie der Doppelsouveränetät im Bundesstaate kann einer strengen, den Begriff der Souveränetät richtig erfassenden Kritik nicht Stand halten. Und wenn man die Doppelsouveränetät für logisch möglich hält, wenn man ferner keinen Widerspruch darin findet, dass ein Volk als zwei Völker, ein Territorium als zwei Territorien, ein Monarch als zwei oder gar drei Monarchen gedacht werden kann, dann ist nicht abzusehen, warum es nicht auch gestattet sein sollte, in Einem gemeinsamen Staatenvertrage und Einem gemeinsamen Minister nach Aussen zwei Staatenverträge und zwei Minister nach Innen zu erblicken. Die Schwierigkeit, Eins als Zwei zu denken, ist dann doch jedenfalls keine unüberwindliche.[42])

Die Ausführungen Dantscher's sind ein neuer Beweis für unsere in der Einleitung gegebene Darlegung, dass die obersten Begriffe des öffentlichen Rechtes und die Rechtswirklichkeit nicht zusammenstimmen, weil sie verschiedenen Quellen, jene der Speculation, diese der Erfahrung entstammen. Der organische Staatsbegriff ist der Typus des Einheitsstaates. Aus dem Einheitsstaat abstrahirt, führt er immer wieder zum Einheitsstaat zurück, aber nie über ihn hinaus. Alle organisirten Staatenverbindungen: Verwaltungsbündniss, Staatenbund, Realunion und Bundesstaat, sind von ihm aus, wenn er streng gefasst wird, unerklärliche Erscheinungen, und das Einzige, was sich von den Staatenverbindungen dann aussagen lässt, ist der Satz, den J. v. Held

---

[41a]) Grünhut's Zeitschrift S. 495.

[42]) Abgesehen von seiner Unbrauchbarkeit für Oesterreich-Ungarn passt der Dantscher'sche Bundesstaatsbegriff, wonach die Competenz des Centralstaates sich nur durch Vertrag mit den Einzelstaaten abändern lässt, auf keine der von der weitaus grössten Zahl der Schriftsteller als Bundesstaaten bezeichneten Bildungen. Weder in der Union, noch der Schweiz, noch im deutschen Reiche erfolgt die Competenzänderung des Centralstaates im Wege des Vertrages, sondern nur in dem des Gesetzes.

in richtiger Consequenz dieses Staatsbegriffes aufgestellt hat, dass alle politischen Staatenverbindungen juristisch unfassbar sind, dass sie Uebergangsstadien im Leben der Völker bedeuten in einem Processe, der entweder zum Einheitsstaate oder zu einer unverbundenen Vielheit von Staaten führt[43]) — denn nur der Einheitsstaat lässt sich vom Standpunkte des organischen Staatsbegriffes widerspruchslos denken. Man muss daher entweder, wenn man den Staatsbegriff für endgiltig festgestellt ansieht, auf eine wissenschaftliche Erklärung der Staatenverbindungen verzichten, oder zugeben, dass er ein Ideal ist, welches in den concreten Erscheinungen des Staatenlebens nicht immer zur Verwirklichung kommt, dass die Empirie für ihre Zwecke sich nicht begnügen kann mit einer abstracten Formel, die das Leben Lügen straft. Dass das logisch Unmögliche das real Wirkliche sein kann, muss Dantscher selbst zugeben. Denn schon die Personalunion ist ihm „ein Unding, ein staatsbegrifflicher und staatsrechtlicher Widerspruch“ [44]), weshalb sie doch vor unseren Augen in Holland-Luxemburg verwirklicht ist. Wenn aber das Unzulängliche Ereigniss werden kann, wenn das Reale nicht nothwendig dem reinen Begriffe entsprechen muss, dann geht es nicht an, allein von ihm aus irgend eine concrete Gestaltung zu beurtheilen. Denn nur unter der Voraussetzung, dass die Wirklichkeit unbedingt der Idee congruent sein muss, kann man aus einem allgemeinen Begriffe heraus den Charakter einer staatlichen Gestaltung mit Sicherheit bestimmen.

Aus diesen Gründen können wir den positiven Ausführungen Dantscher's in keinem wesentlichen Punkte beipflichten. Durch die Ueberzeugung, dass man aus einem abstracten Staatsbegriffe keine stringenten Folgerungen für den rechtlichen Charakter irgend einer staatlichen Bildung zu ziehen befugt sei, sondern jede gemäss ihres individuellen Wesens untersucht werden müsse, entfällt jede Nöthigung, das positive Staatsrecht Oesterreichs und Ungarns in einer Weise zu interpretiren, welche dem klar ausgesprochenen Willen des

---

[43]) Vgl. oben S. 13 n. 12.

[44]) Grünhut's Zeitschrift S. 482, 490.

Gesetzgebers straks entgegenläuft und den Gesetzestext zu dem widerspruchvollsten und unverständlichsten macht, den die Verfassungsnormen zweier Staaten aufzuweisen haben. Wenn man auch den Ernst anerkennt, mit dem Dantscher seine Theorie durch den höchst widerspenstigen positiven staatsrechtlichen Stoff durchzuführen versucht, so fordern doch die Grundsätze wissenschaftlicher Forschung, dass man von zwei Hypothesen, welche einen Erscheinungscomplex erklären wollen, jener beipflichtet, welche das gegebene Object auf die einfachste Weise und mit der grösstmöglichen Vermeidung von Fictionen ableitet.

14. Um die rechtliche Natur des Verhältnisses Ungarns zu den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern zu erkennen, wird man zuvörderst die Frage beantworten müssen, ob beide Staaten nichtsouverän sind oder souverän, ob daher über ihnen eine Centralgewalt steht, von welcher sie ihre Rechte empfangen haben und die sie ihnen wieder entziehen kann, oder ob sie keinem Willen als ihrem eigenen unterworfen sind.

Die zweite Alternative muss bejaht werden und ist von Allen bejaht worden, die die rechtlichen Beziehungen beider Staaten zum Gegenstande wissenschaftlicher Untersuchung gemacht haben; denn auch die Vertheidiger einer selbständigen österreichisch-ungarischen Staatsgewalt haben die Souveränetät der beiden Sonderstaaten nicht geleugnet.

15. Dass aber keine souveräne Centralgewalt existirt, ergibt sich aus der Betrachtung der fundamentalen rechtlichen Thatsache, auf welcher das Verhältniss Ungarns zu Oesterreich beruht, der pragmatischen Sanction, welche die ausschliessliche Grundlage der gegenwärtigen Beziehungen beider Staaten bildet und durch den XII. ungarischen Gesetzesartikel von 1867 eine authentische Interpretation erfahren hat.[45])

Nachdem bereits im Jahre 1687 die männlichen Erben Kaiser Leopold's I. als Thronfolger in Ungarn anerkannt worden waren, gelang es Karl VI. die Anerkennung der weiblichen

[45]) Ulbrich, Rechtliche Natur S. 32, Staatsrecht S. 21. Ueber die Annahme und Bedeutung der pragm. Sanction vgl. die in letzterem Werke S. 27 n. 1 angeführte Literatur.

Thronfolge im Falle des Abganges männlicher Descendenz und die Untrennbarkeit des Besitzes aller unter seinem Scepter vereinigten Länder auch in Ungarn auf dem Landtage 1722/3 in der Art durchzusetzen, dass in Ermanglung des männlichen Geschlechtes zuerst seine, dann Joseph's I. und endlich Leopold's I. Töchter nach dem Recht der Erstgeburt und Linealsuccession zum Throne gelangen sollten. In den ungarischen Gesetzen von diesem Jahre wurde bestimmt: „*pro stabilienda in omnem casum, etiam contra vim externam cum vicinis Regnis et Provinciis Haereditariis Unione, et conservanda domestica tranquillitate*“ [46]), dass im Falle des Aussterbens der männlichen Linie Karl VI. das weibliche Geschlecht zur Regierung kommen und die Erbländer, welche gemäss der pragmatischen Sanction unauflösbar miteinander verbunden sind zugleich mit dem Königreiche Ungarn (*indivisibiliter, ac inseparabiliter, invicem, et insimul, ac una cum Regno Hungariae possidendis*) und seinen Nebenländern in den Besitz der Erben übergehen sollen. [47]) Die Länder der ungarischen Krone und die anderen Königreiche und Länder bilden daher einen untrennbaren und unauflösbaren erblichen Besitz des Hauses Habsburg, so lange ein katholischer [48]) Nachkomme aus den in Ungarn zur Erbfolge berufenen Linien des Erzhauses vorhanden ist. Für den Fall, dass kein in Ungarn erbberechtigter Erbe aus dem Hause Habsburg existirt, wurde das Recht Ungarns, einen neuen König zu wählen, anerkannt [49]) und dieses Recht der freien Königswahl wurde im zweiten Gesetzartikel von 1867 ausdrücklich bestätigt. [50])

Schon dieses Recht der freien Königswahl beim Abgang eines gesetzlichen Erben aus dem Hause Habsburg zeigt die Unmöglichkeit, dass durch die pragmatische Sanction ein neuer Staat errichtet wurde. Der ganze Inhalt der ungarischen auf die Vereinigung mit Oesterreich Bezug habenden Gesetze bekundet, durch die Interpretation, die ihnen 1867 zu Theil wurde,

---

[46]) Gesetz-Artikel I: 1722/3 pr.
[47]) G. A. I: 1722/3 §§. 3, 4, II. §. 7.
[48]) G. A. II: 1722/3 §. 7.
[49]) G. A. II: 1722/3 §. 11.
[50]) §. 4.

dass sie auf die Dauer der herrschenden Dynastie gerichtet ist, dass Ungarn ipso facto von Oesterreich rechtlich ganz unabhängig wird, wenn der in den Gesetzen von 1722/3 und 1867 vorgesehene Fall einmal eintreten sollte.[50a] Es ist aber unmöglich, einer souveränen Staatsgewalt einen Termin zu setzen, mit dessen Eintritt sie von selbst zu existiren aufhört. Denn der Termin kann ihr nicht von ihr selbst bestimmt sein. Der souveräne Staat ist ewig, sein Zweck ist ein continuirlich zu erfüllender, keine Staatstheorie, weder eine mechanische noch eine organische, kann zugeben, dass ein Staat im Voraus den Zeitpunkt seines Unterganges bestimmen kann, dass er selbst sein Dasein für ein zeitlich bedingtes erklärt. Historisch sind die Staaten dem Wechsel alles Irdischen unterworfen. Aber juristisch gilt für den souveränen Staat der Satz: *civitas non moritur*. Eine Befristung kann einer Staatsgewalt nur von einer höheren gesetzt werden, daher ist eine souveräne Staatsgewalt mit einem *dies* widersinnig — wie schon bei Erörterung des Souveränetätsbegriffes gezeigt worden ist. Die Fortdauer der ungebrochenen Souveränetät des Königreiches Ungarn in der mit den anderen Ländern der habsburgischen Krone geschlossenen Vereinigung bewährt sich demnach schon darin, dass es die Gemeinsamkeit mit diesen Ländern für eine möglicherweise temporäre erklärt hat.

Verhält dies sich aber so, hat Ungarn sich keiner Centralgewalt untergeordnet, ist es ein souveräner Staat, dann können seine Beziehungen zu den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern nur auf Vertrag beruhen, da der Vertrag der einzige Weg ist, auf dem sich souveräne Staaten verbinden können; die allenfalls in Gemeinschaft mit Oesterreich ausgeübten Hoheitsrechte können nicht Ausfluss einer selbständigen Staatsgewalt, sondern nur einer mit delegirter Macht ausgerüsteten Socialgewalt sein. Und diese Unabhängikeit, diese Souveränetät Ungarns ist in den fundamentalen staatsrechtlichen Acten, auf welchen die Verfassung dieses Staates beruht, ausdrücklich anerkannt und wird vom König im Krönungseide feierlich beschworen. Die Versuche, eine ein-

---

[50a]) Vgl. v. Juraschek S. 104.

heitliche Gewalt über Oesterreich und Ungarn herzustellen, welche namentlich unter Joseph II.[51]) und in der Periode 1849—1865 unternommen worden sind, haben nicht zu dem gewünschten Ziele geführt. Auch das Patent vom 1. August 1804, mittelst welches Franz II., als Herrscher der Gesammtheit seiner Staaten den Titel eines Kaisers von Oesterreich annahm, hat keinerlei Folgen für die staatsrechtliche Stellung Ungarns gehabt; Ungarn hat durch Anerkennung dieses Titels sich in keiner Hinsicht zu einer Provinz eines über ihm stehenden Staates gemacht.[52]) So zweifelhaft es vor dem Ausgleich sein mochte, ob nicht durch die wechselvollen historischen Ereignisse, welche sich vor und seit dem Jahre 1723 vollzogen hatten die Souveränetät Ungarns zu Gunsten der Gesammtmonarchie aufgehoben war, so ist durch die rückhaltlose Anerkennung derselben durch die Sanction der Beschlüsse des Reichstages von 1865/7, durch die ausschliessliche Herleitung aller Verpflichtungen Ungarns zu den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern aus der pragmatischen Sanction jeder Deduction aus staatsrechtlichen Acten, welche zwischen 1723—1865 vorgenommen wurden, zu Ungunsten der Souveränetät Ungarns, die Spitze genommen, und auch die pragmatische Sanction darf nur in dem Sinne interpretirt werden, der ihr durch das ungarische Ausgleichsgesetz beigelegt worden ist.[53])

---

[51]) Vgl. Krones, Handbuch der Geschichte Oesterreichs IV., S. 479 ff.

[52]) Vgl. F. v. Deák, Ein Beitrag zum ungarischen Staatsrecht S. 204 ff. Im III. Gesetzartikel 1865/7 §. 2 legt der ungarische Reichstag Verwahrung ein gegen die hinsichtlich der Selbständigkeit und Unabhängigkeit Ungarns aus dem Umstande zu ziehenden nachtheiligen Consequenzen, dass die auf die Abdication Kaiser Ferdinand's I. bezüglichen Urkunden blos vom österreichischen Kaiserthume sprechen, Ungarn aber als ein vermöge seiner Verfassung selbständiges Reich in demselben nicht besonders erwähnt ist. Allerdings hatte das Patent den Kaisertitel dem Herrscher sämmtlicher Länder der habsburgischen Krone beigelegt, jedoch ausdrücklich bestimmt, dass aus dieser Titulatur keinerlei staatsrechtliche Consequenzen für die Stellung Ungarns und seiner Nebenländer zu ziehen sei. Dantscher spricht vom gemeinsamen und cisleithanischen Kaiser. Durch welchen staatsrechtlichen Act ist der letztere Titel geschaffen worden?

[53]) XII. Gesetzartikel 1867 §. 1: „Der Verband, welcher einerseits zwischen den Ländern der ungarischen Krone, andererseits zwischen den

Um die rechtliche Wirkung der pragmatischen Sanction für Ungarn zu constatiren, muss man die staatsrechtlichen Institutionen Ungarns zur Zeit, als die bezüglichen Gesetze erlassen wurden, vor Augen haben. Ein Gesetz über die Thronfolge konnte nur von dem König von Ungarn mit Zustimmung der Stände erlassen werden.[54]) Indem nun der König und die Stände Ungarns bestimmten, dass der Besitz der Länder der ungarischen Krone an denjenigen Descendenten des Hauses Habsburg übergehen solle, der gemäss der im Erzhause festgestellten Erbfolge die Krone der anderen Erbländer trägt, derart, dass sie zusammen einen untrennbaren und unauflöslichen Besitz bilden, hat Ungarn mit den übrigen Königreichen und Ländern seines Königs einen Vertrag geschlossen.[54a])

Wenn es feststeht, dass durch die pragmatische Sanction kein neuer Staat ins Dasein gerufen wurde, dann kann die

übrigen Ländern und Provinzen Sr. Majestät rechtlich besteht, beruht auf der durch die Gesetzartikel 1, 2 und 3 vom Jahre 1723 angenommenen pragmatischen Sanction". §. 4: „— — Und so wie Ungarn einerseits in der Vergangenheit bereit und auch in Zukunft zu Erfüllung all' dessen bereit sein wird, was nach der pragmatischen Sanction die Vertheidigung und Aufrechterhaltung der gemeinsamen Sicherheit mit vereinter Kraft unumgänglich erfordert, ebenso kann es andererseits solche Verpflichtungen, welche sich über dieses Ziel hinaus erstrecken, und zu dessen Erreichung nicht unumgänglich nothwendig sind, nicht auf sich nehmen."

[54]) Vgl. Gesetzartikel II, III: 1687, G. A. I: 1722/3 §. 1: „*Quod foemineum quoque Sexum — — — ad Regiam Hungariae Coronam — — — unanimi Universorum Statuum et Ordinum Regni, Partiumque eidem annexarum libero voto proclamatum.*" G. A. X, XII: 1790/91, G. A. II: 1865/7 §. 1, G. A. XII: 1867 §. 5.

[54a]) G. A. XII: 1867, §. 2: „Indem dieser feierliche Grundvertrag das Thronfolgerecht der weiblichen Linie des Hauses Habsburg feststellte, sprach er zugleich aus, dass die Länder und Provinzen, welche der festgestellten Erbfolgeordnung gemäss unter einem gemeinsamen Herrscher stehen, einen untheilbaren und unzertrennlichen Besitz bilden." Durch die aus dieser Bestimmung deducirte Verpflichtung der gemeinsamen Vertheidigung (vgl. oben S. 214) ist die in der Adresse des ungarischen Landtages vom 5. Juli 1861 aufgestellte Behauptung, dass „Ungarn mit dem Herrscherhause und nicht mit den Erbländern einen Vertrag eingegangen ist" (Aegidi und Klauhold, Der ungarische Verfassungsstreit, Beilage zum Staatsarchiv 1862, S. 109) widerrufen und das Vertragsverhältniss mit dem österreichichen Staate anerkannte.

pragmatische Sanction kein gemeinsames Gesetz beider Staaten sein, denn ein solches setzt die Existenz einer gemeinsamen über den Staaten, für welche das Gesetz gelten soll, stehenden Gewalt, also einen Centralstaat voraus. Mehrere souveräne Staaten können zwar inhaltlich gleichlautende, aber nicht gemeinsame Gesetze haben. Die auf die Erbfolge bezüglichen ungarischen Gesetzartikel von 1722/3 können daher nur das Resultat eines Vertrages sein, welchen zwei bis dahin rechtlich — wenn auch nicht historisch — gegen einander selbständige Contrahenten geschlossen haben: der Souverän der österreichischen Erbländer und der König von Ungarn, durch welchen Vertrag für die Dauer der herrschenden Dynastie ein Bund beider Ländercomplexe errichtet wurde, des Inhalts, dass der Herrscher der einen (später zum Einheitsstaate Oesterreich[55]) zusammengefassten) Ländergruppe zugleich auch Herrscher des anderen Staates sein, und dass demgemäss beide Staaten nach Aussen hin als Eine Macht auftreten sollen. Innerhalb der gemeinsamen physischen Herrscherperson sind jedoch, da die Persönlichkeit des Königs von Ungarn keineswegs dem Herrn der Erbländer unterworfen, sondern ausdrücklich die fortdauernde staatliche Unabhängigkeit Ungarns anerkannt wurde[56]), zwei rechtliche Persönlichkeiten: der König von

---

[55]) Obwohl nicht officiell für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder gebraucht, folgt die Zulässigkeit dieses Namens aus Art. 1 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, wodurch für alle Angehörigen der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder ein allgemeines österreichisches Staatsbürgerrecht festgestellt wurde. Vgl. Ulbrich, Rechtliche Natur S. 62.

[56]) G. A. III: 1715, III: 1722/23, VIII: 1741, X, XII: 1790/1, VI: 1825/7, VII: 1836. Am schärfsten wurde ausgesprochen im G. A. X. 1790/91: dass, ungeachtet der pragmatischen Sanction „— — *Hungaria* — — *cum Partibus annexis sit regnum liberum et relate ad totam legalem regiminis formam (huc intellectis quibusvis Dicasteriis suis) independens id est nulli altero Regno aut populo obnoxium, sed propriam habens Consistentiam et Constitutionem, proinde a* — — *Rege suo* — — *propriis Legibus et Consuetudinibus, non vero ad normam aliarum Provinciarum* — — — *regendum et gubernandum*". Ferner G. A. XII: 1867 §. 5: „Ehedem verfügte in Betreff Ungarns bezüglich all dessen, was sich auf die erwähnten Verhältnisse (die gemeinsamen Angelegenheiten) bezieht, der ungarische Reichstag und der ungarische König im gemeinsamen Einverständnisse und bei Feststellung dieser Verfügungen hatte kein anderes Land

Ungarn und der Herrscher der übrigen Königreiche und Länder zu unterscheiden. Es wurde demnach durch die pragmatische Sanction zwischen zwei bis dahin historisch vereinigten, jedoch rechtlich unverbundenen Staaten ein den ausgesprochenen Typus einer völkerrechtlichen Verbindung tragender Verein errichtet, dessen Centralorgan in erster Linie der rechtlich gemeinsame Herrscher ist, also eine Realunion in dem von uns entwickelten Sinne geschlossen.

16. Nachdem der zu Beginn der constitutionellen Aera unternommene Versuch, Ungarn als ein Glied in den einheitlichen Organismus des Kaiserthums Oesterreich einzuordnen, aufgegeben wurde, ward die vor der Revolution von 1848/9 in Kraft gewesene Verfassung von Neuem als zu Recht bestehend anerkannt und die pragmatische Sanction als die Norm der Beziehungen Ungarns zu den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern. Da aber Cisleithanien sich in einen modernen Verfassungsstaat umgewandelt hatte, sowie auch der ständische Staat Ungarn durch die Gesetze von 1847/8 zu einer constitutionellen Monarchie umgebildet war, so war eine den geänderten Verfassungszuständen angepasste Regelung der durch die pragmatische Sanction für gemeinsam erklärten Angelegenheiten nothwendig. Diese erfolgte nach vorhergehender Verständigung zwischen den Ungarn und der österreichischen Regierung in dem ungarischen Gesetzartikel XII von 1867 und dem die in dem früher erlassenen ungarischen Gesetze[56a]) festgesetzten Modalitäten der Behandlung der gemeinsamen Angelegenheiten acceptirenden österreichischen Gesetz vom 21. December 1867 R. G. Bl. Nr.

Einfluss, denn der ungarische König, als absoluter Fürst der übrigen unter seiner Herrschaft stehenden Länder, verfügte über die Interessen und Angelegenheiten dieser Länder mit absoluter Macht."

[56a]) Das ungarische Ausgleichsgesetz, am 28. Juli 1867 erlassen, war bezüglich des darin angeordneten Modus der Behandlung der gemeinsamen Angelegenheiten die Offerte eines Vertrags an die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (vgl. §. 18 u. §. 69), der durch die Publication des österreichischen Gesetzes perfect wurde. §. 11 lit. c des österreichischen Grundgesetzes über die Reichsvertretung bezeichnet die gemeinsamen Angelegenheiten daher ganz richtig als durch „Vereinbarung" mit Ungarn festgestellt, sowie §. 18 XII: G. A. 1867 von dem „Jebereinkommen" spricht.

146, durch welche Gesetze also die constitutionelle Regelung der durch die pragmatische Sanction für gemeinsam erklärten Angelegenheiten erfolgt ist. Die neuerliche Anerkennung der staatlichen Selbständigkeit Ungarns hat auch bald darauf eine Aenderung des Titels der Monarchie und des Namens der Gesammtmonarchie zur Folge gehabt, indem Kaiser Franz Josef I. mittelst des A. h. Handschreibens vom 14. November 1868 die Coordination der Titel der beiden Herrscherpersönlichkeiten anordnete und den Namen des österreichischen Kaiserstaates in die alternativ zu gebrauchenden Ausdrücke: österreichisch - ungarische Monarchie und österreichisch-ungarisches Reich verwandelte. [57])

Die gemeinsamen Angelegenheiten beziehen sich sammt und sonders auf das Auftreten beider Staaten nach Aussen hin. Es sind gemeinsam die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, das Ministerium des Aeussern, die diplomatische Vertretung und die Consuln, ferner das Heer als organisirte Streitmacht und die Flotte und als ökonomische Voraussetzung einer gemeinsamen Verwaltung das Finanzwesen rücksichtlich der gemeinschaftlich zu bestreitenden Auslagen. Das Recht über Krieg und Frieden kann nur von beiden Staaten gemeinsam ausgeübt werden, und ebenso ist der völkerrechtliche Abschluss von Staatenverträgen — mit Ausnahme der von beiden Staaten unter einander geschlossenen — Sache der Gesammtmacht, während die verfassungsmässige Genehmigung derselben, soweit eine solche erforderlich ist, den Parlamenten beider Staaten vorbehalten bleibt. Nach Aussen treten demnach beide Staaten nie gesondert auf, nie durch Organe, welche nur einem von ihnen angehören, und deshalb sind sie als eine völkerrechtliche Einheit, als eine Gesammtmacht anzusehen. Die stetige Gemeinsamkeit des österreichischen und ungarischen Staatswillens bezüglich der äusseren Angelegenheiten — wenigstens soweit sie politischer Natur sind [58]) — lässt die dualistische Natur der

[57]) Ueber die Bedeutung des A. h. Handschreibens vgl. v. Juraschek S. 105—107.

[58]) Der Abschluss von Verwaltungsverträgen mit ausschliesslicher Giltig-

gemeinsamen Organe und Acte verschwinden, da sie praktisch einer inneren Einheit völlig gleichkommt. Im Innern jedoch, wo die Bedingungen und die Ausführung jener Gemeinsamkeit durch den Willen der beiden Staaten stets herzustellen und zu erhalten sind, tritt der dualistische Charakter der gemeinsamen Organe und Institute klar hervor. Da beide Staaten souverän sind, da sie demnach die Fülle der Hoheitsrechte besitzen, so muss jeder Staat seine Vertretung nach Aussen und seine Armee haben. [59]) Durch Vertrag können nun staatliche Einrichtungen derart zu gemeinsamen gemacht werden, dass ein und dieselben physischen Subjecte und Objecte einen rechtlich mehrfachen Charakter erhalten. Daher haben die gemeinsamen Organe und Institute staatsrechtlich einen doppelten Charakter, sie gehören sowohl dem Staatsorganismus Ungarns, als dem Oesterreichs an. Ein Widerspruch mit dem richtig erfassten Wesen einer auf Vertrag beruhenden Staatenverbindung und der juristischen Logik ist hierin nicht vorhanden, da der *unus homo plures sustinens personas* der Jurisprudenz eine wohlbekannte Erscheinung ist.

Die gemeinsamen Organe, Behörden und Institute haben juristisch denselben Charakter, welchen die Functionäre und Anstalten eines Staatenbundes besitzen. Der General-Capitän, die Admiralitätscollegien und die Flotte der vereinigten Niederlande, der Generalstab des schweizerischen Staatenbundes, die Gesandten der Vereinigten Staaten zur Zeit der Conföderation bieten der Theorie keinen anderen Anblick dar, als das gemeinsame österreichisch-ungarische Ministerium oder die gemeinsame Armee. Alle Einwände, welche gegen die Möglichkeit der Doppelstellung derselben erhoben werden können, treffen auch die staatsrechtliche Möglichkeit jener staatenbündischen Organe.

---

keit für nur einen der beiden Staaten liegt staatsrechtlich nicht ausser dem Bereiche der Möglichkeit; vgl. G. A. XII: 1867 §. 68.

[59]) Oesterr. Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt Art. 5: „Der Kaiser führt den Oberbefehl über die bewaffnete Macht, erklärt Krieg und schliesst Frieden". Art. 6: „Der Kaiser schliesst die Staatsverträge ab". Für Ungarn vgl. G. A. IX: 1867, G. A. XII: 1867, §§. 11, 12, 14: „ungarisches Kriegsheer". Ferner z. B. G. A. I, XV: 1869, G. A. I: 1871; G. A. XII: 1867 §. 8: „Diese auswärtigen Angelegenheiten erkennt somit auch Ungarn als gemeinsam an."

Abgesehen von der Identität der physischen Herrscherpersönlichkeit weicht aber das Verhältniss Ungarns zu Oesterreich durchaus nicht wesentlich ab von dem ersten Typus des Staatenbundes. Trotzdem das Heer als Streitmacht ein einheitlich organisirtes ist, kann es seine Entstehung aus den Contingenten der Einzelstaaten nicht ganz verleugnen. Die Rekrutenbewilligung und die Gesetzgebung über die Art und Weise der Erfüllung der Wehrpflicht, die Verfügungen hinsichtlich der Dislocirung und Verpflegung des Heeres, ferner die Regelung der bürgerlichen Verhältnisse und der sich nicht auf den Militärdienst beziehenden Rechte und Verpflichtungen der Mitglieder des Heeres sind Sache eines jeden der beiden Staaten geblieben.[60]) Auch darin gleicht Oesterreich-Ungarn dem Schultypus des Staatenbundes, dass es keinen selbständigen Fiscus besitzt, sondern zur Bestreitung der Kosten der gemeinsamen Angelegenheiten auf die von Zeit zu Zeit durch ein — nur allzu sehr den Charakter eines Vertrages zeigendes — Uebereinkommen festgesetzten Beiträge der Staaten angewiesen ist. Diesen sich alle zehn Jahre wiederholenden „Ausgleich" könnte man, selbst dann, wenn eine selbständige österreichisch-ungarische Centralgewalt existirte, nur mittelst einer den wahren Sachverhalt geradezu erdrückenden Fülle von Fictionen als ein Gesetz hinstellen.

Da die gemeinsamen Angelegenheiten nicht von einer den Staaten über- oder nebengeordneten Centralgewalt, sondern von einer Socialgewalt verwaltet werden, so gibt es auch keine einer selbständigen österreichisch-ungarischen Staatsgewalt unterworfene Bürger. Es gibt kein gemeinsames österreichisch-ungarisches Staatsbürgerrecht. Die positive Gesetzgebung kennt nur österreichische und ungarische Staatsbürger.[61]) Die Existenz eines gemeinsamen Staatsvolkes kann nicht aus den Thatsachen des öffentlichen Rechts beider Staaten inducirt, sondern nur aus einem *a priori* construirten, mit den Thatsachen in unlösbaren Widersprüchen stehenden Bun-

[60]) Oest. Ausgleichsgesetz §. 1 lit. b, G. A. XII: 1867 §. 12—14.

[61]) v. Juraschek S. 102; Ulbrich, Rechtliche Natur S. 52; E. Milner, Studien zum österreichischen Staatsrechte, I. Die österreichische Staatsbürgerschaft 1880, S. 83 ff.

desstaatsbegriffe deducirt werden. Nicht einmal die Erwerbung der Staatsangehörigkeit in beiden Staaten ist für ein Dienstverhältniss in gemeinsamen Angelegenheiten nothwendig. Mag die strenge Logik des Staatsbegriffes fordern, dass die Organe eines Staates auch Bürger desselben und demnach mindestens die gemeinsamen Beamten auch gemeinsame Bürger sein sollten — das Leben kümmert sich nun einmal nicht um alle theoretischen Consequenzen. Dass ein zum Minister des Aeussern ernannter Oesterreicher Beamter des ungarischen Staates wird, ohne dadurch ungarischer Staatsbürger zu werden, ja ohne es werden zu können [62]), ist allerdings eine Irregularität [63]) vom Standpunkte der organischen Staatstheorie aus, allein nur deshalb, weil ihr Staatstypus in solchen Verhältnissen, wie die Verbindung Oesterreichs und Ungarns sich eben nicht verwirklichen kann. Das Staatsrecht, so gut wie jede andere juristische Disciplin, darf den Satz bestätigen, dass keine Regel ohne Ausnahme gilt. [64])

---

[62]) Vgl. Milner S. 97.

[63]) In Norwegen besteht insofern ein analoges Verhältniss, als gemäss §. 14 der Verfassung ein Schwede Statthalter des Landes werden kann.

[64]) Alle positiven Thatsachen, welche Dantscher S. 313 ff. zum Erweise der Existenz einer österreichisch-ungarischen Staatsbürgerschaft vorbringt, sind durchwegs unstichhältig. Dass in den Staatenverträgen von Unterthanen der österreichisch-ungarischen Monarchie gesprochen wird, beweist so wenig das Vorhandensein einer einheitlichen Staatsbürgerschaft, als etwa der Gebrauch des Ausdruckes „schweizerische Angehörige" in den Actenstücken der Tagsatzung (vgl. z. B. Concordat vom 13. Heumonat 1829: „Die Anwerbung schweizerischer Angehöriger" u. s. w. Snell I, S. 224) die Existenz einer schweizer Staatsbürgerschaft, die bekanntlich erst durch die Bundesverfassung vom 12. September 1848 geschaffen wurde, darthut. Die Bestimmung in beiden Wehrgesetzen, dass jeder Wehrpflichtige beider Staaten als Inländer gilt, hat für die einheitliche österreichisch-ungarische Staatsbürgerschaft dieselbe Beweiskraft als etwa §. 38 des österreichischen Strafgesetzbuches, wonach ein Fremder, wenn er im Auslande gewisse Verbrechen begangen hat, „gleich einem Eingeborenen" zu behandeln ist, für die Staatsbürgerqualität solcher Verbrecher. Ebensowenig haben die positiv-rechtlichen Beweise für ein einheitliches Territorium Oesterreich-Ungarns irgend welche zwingende Kraft. Aus dem Vorhandensein strafrechtlicher Normen zum Schutze des Reichsgebietes im ungarischen Strafgesetze kann nur mit demselben Rechte auf ein staatsrechtlich einheitliches Gebiet geschlossen werden, wie aus den §§. 58 und 66

17. Da keine selbständige, von den beiden Staaten unabhängige österreichisch-ungarische Centralgewalt existirt, so kann es auch keine Gesetzgebung eines österreichisch-ungarischen Staates, sondern nur eine Gesetzgebung der beiden Einzelstaaten geben. Es gibt nur österreichische und ungarische Gesetze. Da aber beide Staaten Verfassungsstaaten sind und darum den Parlamenten die constitutionelle Theilnahme an der Gesetzgebung für alle Zweige der Staatsthätigkeit, sowie die Controle der Regierung und Verwaltung zukommt, so musste ein zweckmässiger Modus gefunden werden, in dem die Parlamente beider Staaten bezüglich der gemeinsamen Angelegenheiten die ihnen verfassungsmässig zukommenden Functionen derart ausüben, dass die für ein gemeinsames Handeln unerlässliche Willenseinigung zu Stande kommt. Das geschah durch die Einführung des Institutes der Delegationen. Diese sind nicht an Instructionen gebundene Ausschüsse der Parlamente beider Staaten mit dem Rechte selbständiger, definitiver Beschlussfassung zum Zwecke der Herbeiführung materieller Uebereinstimmung in den die gemeinsamen Angelegenheiten betreffenden Gesetzen und der parlamentarischen Controle der gemeinsamen Regierung und Verwaltung.[64a]) Die beiden Delegationen berathen getrennt, verkehren auf schriftlichem Wege mit einander und nur auf Antrag einer Delegation, dass eine Frage durch gemeinschaftliche Abstimmung entschieden werde, welcher Antrag, sobald ein dreimaliger Schriftwechsel erfolglos geblieben ist, von der anderen Delegation nicht abgelehnt werden kann, findet eine Plenarsitzung beider Delegationen zum Zwecke der gemeinsamen Abstimmung statt, in welcher der Beschluss nach absoluter Mehrheit der Stimmen gefasst wird.

Nach den klaren, jeden Zweifel ausschliessenden Bestimmungen der hierauf bezüglichen Gesetze üben die

---

des österreichischen Strafgesetzbuches vom 27. Mai 1852, in welchem hochverrätherische Handlungen gegen den deutschen Bund oder einen der Bundesstaaten mit Strafe belegt sind, auf ein einheitliches Deutschland zur Zeit des Bundestages.

[64a]) v. Juraschek, die rechtliche Natur der Delegationen. Grünhut's Zeitschrift, Bd. V, S. 270 ff. Personal- und Realunion, S. 112 ff.; Ulbrich, Rechtliche Natur S. 60.

Delegationen das dem österreichischen Reichsrathe und dem ungarischen Reichstage zustehende Recht der Mitwirkung an der Gesetzgebung ihrer Staaten aus.[65]) Von einem österreichisch-ungarischen Parlamente, von einem weiteren Reichstage weiss das positive Staatsrecht nichts. Es ist ein vielleicht Seinsollendes, aber gewiss kein Seiendes.[66])

Die Idee parlamentarischer Delegationen, wie sie in Oesterreich und Ungarn verwirklicht erscheint, ist keine ganz neue gewesen. Schon in dem münchener und dem sächsischen Reformprojecte für den deutschen Bund war sie angedeutet, ausführlich aber in dem österreichischen auf dem Fürstentag zu Frankfurt 1863 verhandelten Projecte bis auf den Namen enthalten. In dem letzteren, dessen staatenbündischer Charakter zweifellos ist, wurde den von den Fürsten bestellten Bundesorganen eine von den Parlamenten der verbündeten Staaten zu wählende Versammlung der Bundesabgeordneten an die Seite zu setzen proponirt.[67]) Diesen

---

[65]) Oesterr. Ausgleichsgesetz §. 6. Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung §. 11 lit. o. G. A. XII: 1867 §. 29.

[66]) Das ungarische Ausgleichsgesetz verwirft die Anerkennung des von der Februarverfassung intendirten weiteren Reichsrathes und jedes wie immer gearteten gemeinsamen Parlamentes in einer so unzweideutigen Weise, dass eine Deduction zu Gunsten eines solchen aus dem positiven Rechtsstoff verlorene Mühe ist. G. A. XII: 1867 §. 28: „In Betreff jenes Theiles der gemeinsamen Angelegenheiten, welcher nicht rein Sache der Regierung ist, hält Ungarn weder einen vollen Reichsrath, noch ein wie immer zu benennendes gemeinsames oder Centralparlament für zweckmässig und nimmt keines derselben an, sondern hält daran fest, dass, nachdem auch nach der Allerhöchsten Thronrede Sr. Majestät die pragmatische Sanction der gemeinsame Ausgangspunkt ist, einerseits die Länder der ungarischen Krone zusammen, andererseits die übrigen Länder und Provinzen Sr. Majestät zusammen als zwei gesonderte und ganz gleichberechtigte Theile angesehen werden mögen. Folglich ist die vollkommene Parität der beiden Theile bei Behandlung der gemeinsamen Angelegenheiten eine unerlässliche Bedingung". Dantscher S. 151 hält diesen sonnenklaren Bestimmungen entgegen, dass in ihnen zwar eine Willenserklärung Ungarns vorhanden, es hier aber nicht entscheidend sei, was Ungarn will, sondern was es gesetzlich geschaffen hat.

[67]) Vgl. Staatsarchiv Nr. 1760 Bd. VIII, S. 179—194, Abschnitt III, Art. 16: „Die Versammlung der Bundesabgeordneten geht durch Delegation aus den Verwaltungskörpern der einzelnen deutschen Staaten hervor. Sie besteht aus 302 von diesen Körpern gewählten Mitgliedern".

Delegirten der Parlamente sollten keine Instructionen mit bindender Kraft von Seiten der wählenden Körperschaften zu Theil werden.[68]) Auch hier sollte also das Recht der Mitwirkung an der Gesetzgebung in Bundesangelegenheiten von den Parlamenten der Einzelstaaten durch Delegirte ausgeübt werden, auch hier sollte es trotzdem keinen Centralstaat, sondern nur eine Verbindung „unabhängiger und gleichberechtigter Souveräne" geben.[69]) Und diese Versammlung der von den Parlamenten delegirten Bundesabgeordneten sollte gemeinsam tagen und die Abstimmung in ihr nach Köpfen erfolgen. Also auch die gemeinschaftliche Sitzung der Delegationen, welcher Dantscher eine so grosse Bedeutung für den Erweis eines Centralstaates beilegt[70]), enthält nichts, was mit der Natur eines Societätsverhältnisses irgendwie unvereinbar wäre. Schon Waitz hat in aller Klarheit erkannt, dass es „dem Staatenbund nicht entgegen ist, wenn eine Landes- oder Reichsversammlung der gemeinsamen Regierung zur Seite steht. Diese wird die Staaten und nicht das Volk vertreten. Das ist der Fall, sowie die Versammlungen der Einzelstaaten Abgeordnete zu einer gemeinschaftlichen Berathung der gemeinsam gemachten Angelegenheiten senden." Ferner weist er auf den Widersinn hin, der darin liegt, dass Regierungen, welche jede für sich in der Gesetzgebung an die Mitwirkung der Kammern gebunden sind, in ihrer Vereinigung durch Delegirte, die ganz und gar von ihnen abhängig sind, jenes wichtige Recht einseitig für sich, mit Ignorirung der Kammern ausüben sollen.[71])

Wenn constitutionelle Staaten heute einen Staatenbund gründen würden, dessen Zweck in der gemeinsamen Ausübung solcher Hoheitsrechte bestehen soll, hinsichtlich deren die Souveräne an die Mitwirkung der Parlamente gebunden sind, so müsste den letzteren nothwendig ein Antheil an der Feststellung

---

[68]) l. c. Art. 17: „Die Landesvertretungen der Einzelstaaten können ihre Abgeordneten zum Bunde nicht an Instructionen binden".

[69]) Vergl. l. c. Art. 23—25.

[70]) Monarch. Bundesst. S. 186 ff.

[71]) Politik S. 157, 158.

der gemeinsamen Beschlüsse eingeräumt werden. Den Delegirten der Souveräne müssten die Delegirten der Kammern an die Seite treten. So abnorm daher im ersten Augenblick das Institut der Delegationen aussehen mag, so nothwendig erscheint es, wenn man es als Consequenz eines Staatenbundes constitutioneller Staaten auffasst. Wenn gemeinsame, von den Einzelregierungen zu publicirende Beschlüsse von einem Gesandtencongress gefasst werden können, so ist nicht abzusehen, warum es unmöglich ist, dass Parlamentsausschüsse an der Fassung solcher Beschlüsse mitwirken können.[72]) Alle Argumente, welche gegen eine solche Institution vorgebracht werden können, treffen gleicherweise die Möglichkeit der Beschlussfassung in den Generalstaaten, der Tagsatzung, dem Bundestage, oder wie immer die Versammlung der Regierungsvertreter im Staatenbunde heissen mag. Wenn es, wie Dantscher gemäss seiner Anschauung der absoluten Beschränkung der eigenen Competenz des Staates auf nur denselben betreffende Dinge scharf betont, unmöglich ist, dass die österreichische Delegation ungarische Angelegenheiten als ihre eigenen behandelt, dann war es auch unmöglich, dass auf dem deutschen Bundestage Bayern seine Stimme über österreichische, preussische, sächsische Angelegenheiten als seine eigenen abgab, dass es unter Umständen von den anderen Staaten überstimmt werden konnte, und die Beschlüsse derselben als seine eigenen anzuerkennen und auszuführen gemäss der Bundesverträge gezwungen war.

Die Sanction und Publication der Delegationsbeschlüsse, welche entweder durch Uebereinstimmung beider Delegationen oder bei mangelnder Uebereinstimmung durch Majorität der in der Plenarsitzung abgegebenen Stimmen gefasst werden, erfolgt durch die Einzelstaaten Oesterreich und Ungarn in der für jeden dieser Staaten bestehenden Weise, also in der Form inhaltlich übereinstimmender Doppelgesetze. Auch hierin entspricht die Verbindung Oesterreichs und Ungarns dem

[72]) Die Delegationen sind daher gemeinsame Organe, trotzdem sie nur Ausschüsse der beiden Parlamente sind, wie ja auch die Bundesgesandten im Staatenbunde trotz ihrer Qualität als Organe der Einzelstaaten zugleich Organe des Bundes als solchen sind. A. A. Ulbrich, Rechtliche Nat. S. 60.

Staatenbunde, in welchem die Bundesbeschlüsse nur durch den Willen der Einzelstaaten für ihre Unterthanen Geltung erlangen.

18. Die Bestimmung des Verhältnisses der finanziellen Beitragsleistung beider Staaten zu den gemeinsamen Angelegenheiten gehört nicht in den Wirkungskreis der Delegationen, sondern wird von beiden Staaten durch ein vom gemeinsamen Monarchen (natürlich als Doppelgesetz) zu sanctionirendes Uebereinkommen des österreichischen Reichsrathes und des ungarischen Reichstages von Zeit zu Zeit festgesetzt. Wenn zwischen beiden Parlamenten kein Uebereinkommen erzielt wird, so kann der Kaiser und König dieses Verhältniss bestimmen, jedoch nur für die Dauer Eines Jahres.[78]) Diese Bestimmung ist die juristisch und politisch bedenklichste. Nicht nur nicht dem Wesen des Bundesstaates, nicht einmal dem des lockersten Staatenbundes entspricht es, wenn die Herbeischaffung seiner Existenzmittel und damit er selbst immer und immer wieder in Frage gestellt werden kann. Jedes Decennium müssen zwei durch die engsten historischen Bande zu einem politischen Ganzen verknüpfte Staaten den aufregendsten Kampf um die Feststellung der beiderseitigen Quoten durchmachen. Wer die grosse historische Mission erkannt hat, welche Oesterreich-Ungarn als Schutzmauer der europäischen Civilisation beschieden ist, der muss auf's Lebhafteste wünschen, dass jene, dem um die nach Aussen gewendete Kraft des Gesammtstaates unbekümmerten Sondergeiste dienenden Abmachungen durch solche ersetzt werden, welche die innere Einheit und damit das äussere Ansehen des Reiches in höherem Grade zu erhalten und zu fördern im Stande sind.

19. Neben den für gemeinsam erklärten Abgelegenheiten sind durch die Ausgleichsgesetze noch eine Reihe solcher bestimmt worden, welche nach gleichen, von Zeit zu Zeit zu vereinbarenden Grundsätzen zu verwalten sind, nämlich die commerziellen Angelegenheiten, speciell die Zollgesetzgebung; die Gesetzgebung über die mit der industriellen Production in enger Verbindung stehenden indirecten Abgaben;

---

[78]) Oest. Ausgleichsgesetz §. 3, G. A. XII: 1867 § 18—23.

die Feststellung des Münzwesens und des Geldfusses; Verfügungen bezüglich jener Eisenbahnlinien, welche das Interesse beider Reichshälften berühren; endlich die Feststellung des Wehrsystems[74]), welche indess gemäss §. 13 des ungarischen Ausgleichsgesetzes als eine nur im Einverständnisse mit dem anderen Staate zu behandelnde Angelegenheit zu betrachten ist.

Bezüglich der ersten vier Angelegenheiten wurde ein Zoll- und Handelsbündniss zwischen beiden Staaten abgeschlossen, also eine völkerrechtliche Vereinbarung, die in dieser Qualität von Niemandem bezweifelt wird.[75]) Der Abschluss eines solchen Verwaltungsbündnisses ist jedoch durchaus nicht als absolut nothwendig hingestellt. Das ungarische Ausgleichsgesetz hat sich ausdrücklich für den Fall des Scheiterns einer Vereinbarung über die genannten Gegenstände vorbehalten, dass das gesetzliche Verfügungsrecht des Landes auch für diesen Theil der Staatsaufgaben unantastbar bleibe.[76])

20. So ist denn in den Beziehungen Ungarns zu Oesterreich Nichts enthalten, was einem auf Vertrag beruhenden Verhältnisse irgendwie widerstreitet. Wenn in den Gesetzen beider Staaten von ihnen als Reichshälften gesprochen wird, wenn die Gesammtheit der im Reichsrathe vertretenen und der Länder der Stephanskrone als österreichisch-ungarisches Reich abwechselnd mit österreichisch-ungarischer Monarchie officiell bezeichnet und dadurch der Schein erweckt wird, als bilde die Gesammtheit der den Kronen Habsburgs unterstehenden Länder eine als Ganzes staatlich organisirte Einheit, so ist daran zu erinnern, dass eine feste Begriffsbestimmung des Wortes „Reich" bis heute nicht existirt, das die verschiedensten staats- und völkerrechtlichen Bildungen als Reiche bezeichnet wurden und werden, von dem die Gesammtheit der Christenheit umfassenden römischen Reiche des Mittelalters und dem aus völkerrechtlich unverbundenen Staaten bestehenden Reiche Karls V. bis zu dem streng centralisirten Einheitsstaate Frankreich; selbst das dünnbevölkerte, politisch unbedeutende

[74]) Oest. Ausgleichsgesetz §. 2, G. A. XII: 1867 §. 58—66.

[75]) **Biderman**, Rechtl. Nat. S. 42; v. **Juraschek** S. 120; **Ulbrich**, Rechtliche Nat. S. 62; **Dantscher**, Monarch. B. S. 352.

[76]) G. A. XII: 1867 §. 67.

Norwegen bezeichnet sich in seiner Verfassung als Reich.[77]) Im Allgemeinen wird heute die Bezeichnung einem jeden mit der Prätension einer Grossmacht auftretenden, sei es zu staatsrechtlicher, sei es nur zu völkerrechtlicher Einheit organisirten einfachen oder zusammengesetzten politischen Gemeinwesen zu Theil werden können, besonders wenn es monarchischer Natur ist. Der Terminus „Reich" ist kein juristisch fixirter und man kann insofern von Reichstheilen sprechen, ohne dass dadurch von dem juristischen Wesen der concreten Bildung Etwas ausgesagt wird. Ebenso enthält es keinen Widerspruch, wenn zwei unter Einem Monarchen zu einem Bunde vereinigte Staaten als Eine Monarchie bezeichnet werden, denn auch diese Bezeichnung ist nur ein Ausdruck für die Thatsache, dass die vereinigten Staaten dem Auslande gegenüber politisch als eine Einheit gezählt werden. Von Aussen gesehen, verschwindet bei der steten Gleichheit der österreichischen und ungarischen Politik die juristische Doppelpersönlichkeit des Herrschers, er erscheint demgemäss anderen Mächten gegenüber als Ein Monarch, seine Staaten als Eine Monarchie. Selbst bei einfachen Staatenbünden kam es vor, dass die verbündeten Staaten sich mit einem einheitlichen, nicht an ein Bundesverhältniss erinnernden Namen bezeichneten. So wurde in der deutschen Bundesacte von einem Deutschland, in den Beschlüssen der Eidgenossenschaft zur Zeit des Staatenbundes von der Schweiz als einer Einheit gesprochen.

21. Wenn nun nach den gegenwärtig geltenden Normen Oesterreich-Ungarn sich als eine Realunion darstellt, so darf, um die von uns vom juristischen Standpunkte verworfene Theorie eines österreichisch-ungarischen Centralstaates richtig zu würdigen, Eines nicht ausser Acht gelassen werden. Indem durch den Ausgleich mit Ungarn die pragmatische Sanction als die ausschliessliche Basis der Beziehungen der Länder der Stephanskrone zu den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern anerkannt wurde, ist eine Fülle

---

[77]) Ueber die verschiedenen Bedeutungen des Wortes „Reich" vgl. G. Meyer, Grundzüge S. 25 n. 1.

staatsrechtlicher Thatsachen mit ihren Consequenzen völlig beseitigt worden. Der naturgemässe, der Entwickelung anderer Grossstaaten analoge Process wäre dahingegangen, aus allen Ländern des Hauses Habsburg ein in sich einiges, sei es als decentralisirter Einheitsstaat, sei es als Bundesstaat organisirtes Reich zu schaffen. Vor dem Jahre 1867 war es auf Grund vorangegangener historischer Thatsachen, welchen ohne Zweifel die Kraft staatsrechtlicher Rechtsbildung innewohnte, zum mindesten ungewiss, ob nicht auch Ungarn der centralisirenden Tendenz, welche alle Staaten und Staatenbünde in unserem Jahrhundert erfüllte, unterlegen und dem österreichischen Kaiserstaate als ein Glied desselben eingefügt sei. Oesterreich bot nach dem Jahre 1849 das Bild eines Einheitsstaates dar. Wer nun mit dem Blicke des Historikers den Wiederbeginn des Verfassungslebens und dann die Regelung und Ausgleichung der staatsrechtlichen Wirren in den Sechziger Jahren verfolgt, der kann unmöglich die historische Continuität durch den Ausgleich als gänzlich unterbrochen ansehen und das Jahr 1867 unmittelbar an das Jahr 1723 anreihen. Ihm wird sich vielmehr wie Bidermann und Dantscher jene Gewalt, welche bis dahin den seit der Niederwerfung der ungarischen Revolution *de facto* existirenden Einheitsstaat nach Aussen vertrat, welche das einheitliche Heer leitete, als durch die Ausgleichsgesetze unverändert darstellen. Diese haben auch nicht an der realen Existenz jener Institute gerüttelt, sie haben ihnen nur eine andere juristische Basis gegeben. Historisch ist also das Reich in den heute für gemeinsam auszuübende erklärten Rechten intact geblieben. Aber die Betrachtungsweise des Historikers und Politikers, bei dem das patriotische Gefühl eine berechtigte Stimme hat, ist nicht die des Juristen, der die Thatsachen nur ihrer formellen Seite nach zu prüfen hat und seinen Spruch abgeben muss, vielleicht im Gegensatze zu seinen persönlichen Wünschen und Hoffnungen; der jeden Versuch, das zu Erstrebende schon deshalb, weil es erstrebenswerth ist, in den realen Verhältnissen verwirklicht zu sehen, nur als eine, die hartnäckige Natur des positiven Rechts verkennende Selbsttäuschung zurückzuweisen gezwungen ist. Er muss

daher nach ruhiger, unparteiischer Erwägung der auf die Vereinigung Ungarns mit Oesterreich bezüglichen Rechtsacte den Spruch fällen, dass im Jahre 1867 den Wünschen Ungarns entsprechend der Einheitsstaat Oesterreich von Neuem rechtlich gespalten wurde, dass den in ihrem äusserlichen Aussehen unverändert fortexistirenden bisher einheitlichen Organen des Gesammtstaates eine Doppelnatur eingehaucht und dieser selbst somit wiederum in einen Bund zweier Staaten aufgelöst wurde, dass jede juristische Auslegung irgend eines Factums der Geschichte zu Gunsten der Fortexistenz der souveränen Centralgewalt der Gesammtmacht unmöglich gemacht ist durch das ungarische Ausgleichsgesetz, welches die pragmatische Sanction interpretirt als einen Act, der die Souveränetät Ungarns in keiner Weise angetastet hat und demgemäss auch keine über Ungarn stehende Centralgewalt schaffen konnte.

IV.

Der Bundesstaat.

A. Die Entstehung des Bundesstaates.

1. So weit auch die Ansichten über die rechtliche Natur des Bundesstaates auseinander gehen, in dem einen Punkte stimmen doch Alle überein, welche die Möglichkeit eines zusammengesetzten Staates zugeben, dass die Bundesgewalt eine wirkliche, selbständige Staatsgewalt sei, dass der Bundesstaat daher nicht nur eine völker-, sondern auch eine staatsrechtliche Bildung repräsentire. Jene drei föderativen Staatsgebilde, aus deren Natur vornehmlich der Begriff des Bundesstaates abgezogen worden ist, — von den Föderationen der hellenischen Städte wissen wir trotz aller darauf, namentlich von Freeman[1]) angewandten Mühe, doch zu wenig, um über sie ein präcises juristisches Urtheil fällen zu können — nämlich die Vereinigten Staaten von Nordamerika seit 1787, die Schweiz seit 1848 und

---

[1]) *History of federal Government, from the fondation of the Achaian league to the disruption of the United States. Vol. I. London and Cambridge 1863.*

das neue deutsche Reich [3]) zeigen alle eine von den Gliedstaatsgewalten unterschiedene selbständige Centralgewalt. Diese Centralstaatsgewalten sind nun Schöpfungen der neuesten Zeit, die der Schweiz und des deutschen Reiches vor den Augen der heute lebenden Generation entstanden.

Um sie in ihrer eigenartigen Natur zu verstehen, gilt es vor Allem, ihren Ursprung zu begreifen. Das schwierigste aller wissenschaftlichen Probleme, das der Staatenbildung, tritt bei ihnen aus der Sphäre abstracter philosophischer Speculation hinaus in die praktische Welt der Thatsachen. Und wie die folgenden Erörterungen zeigen werden, hängt von der Art der Lösung dieser Frage die Möglichkeit des Bundesstaatsbegriffes und die Gestaltung der ganzen Bundesstaatstheorie ab.

Eingehend ist diese Frage in der Union und dem deutschen Reiche erörtert worden, hier aus theoretischem Drange, dort aus eminent praktischen Gründen. Die beiden Theorien von der Entstehung der Union, die juristischen Unterlagen, auf welche man die Unionsverfassung stützen wollte, waren zugleich Fundamente für diametral entgegengesetzte Parteianschauungen.

Die Verfassung ist Vertrag zwischen den Staaten — also sind die Staaten in der Union souverän geblieben und können demgemäss die juristischen Consequenzen aus der Souveränetät ziehen: sie stehen über der Union und haben ein unveräusserliches Recht, die Union, wenn deren Existenz mit ihrer Souveränetät in Conflict geräth, zu sprengen. Die Constitution ist föderal, nicht national, der Völker der Einzelstaaten, nicht eines gar nicht existirenden Gesammtstaatsvolkes wegen da. So die Partei der Staatenrechte, deren Lehre durch Jefferson begründet, durch Tucker 1803 in seinen Commentaren zu Blackstone ausgeführt wurde, durch Calhoun ihre theoretische Vollendung erlangt hat. [2a])

---

[3]) Um nicht Bekanntes und oft Gesagtes hier zu wiederholen, verweisen wir bezüglich des Nachweises des staatlichen Charakters der drei Bundesstaaten der Gegenwart auf die zahlreichen bei Brie angeführten hierauf bezüglichen Werke, denen noch für das deutsche Reich die neueren Werke über das Reichsstaatsrecht, für die Schweiz das bereits citirte Werk von Dubs beizufügen wäre.

[2a]) Ueber die Entstehung und die Geschichte dieser Lehren vgl. Story,

Die Verfassung ist kein Vertrag zwischen den Staaten, selbst wenn sie als das Resultat eines vom Volke oder den Staaten abgeschlossenen Vertrages aufgefasst wird; denn einmal abgeschlossen, verändert der Vertrag seine Natur und wird Gesetz. So weit der Bereich der Constitution reicht, gibt es Ein Volk und Einen Staat. Secession der Staaten aus der Union ist daher nicht der Gebrauch eines natürlichen Rechtes sondern Hochverrath. Die Gesetze der Union sind die höchsten, daher hat sich vor ihnen auch der Wille der Gliedstaaten zu beugen. Die Verfassung ist nicht nur föderal, sondern auch national, sie hat nicht nur einen Bund, sondern auch einen Staat geschaffen. Das ist die Theorie der Republikaner, wie sie mit verschiedenen Nuancen von Hamilton, Madison und Jay im „Federalisten" begründet, von Kent und Story acceptirt und in glänzender Weise gegen die Angriffe der Partei der Staatenrechte — der Demokraten, wie sie später genannt werden — in den Reden Daniel Webster's vertheidigt worden ist.[3])

Dieser Widerstreit der Parteien in Amerika hat gezeigt, dass das Problem der Entstehung des Bundesstaates durchaus keine blosse staatsrechtliche Schulfrage, sondern auch politisch von der grössten Bedeutung ist — wie jede Frage über die Natur des Staates. Das Interesse an ihr ist daher ein zweifaches, gleich lebhaft für die staatsrechtliche Erkenntniss, wie für das staatsmännische Handeln.

2. Unter den von den Anhängern des Bundesstaates über diese Frage aufgestellten Ansichten begegnet uns zuerst

---

Commentaries, book III, ch. III; Haenel, Vertragsm. Elem. S. 1—27; besonders aber v. Holst, Verfassung und Demokratie der Ver. Staaten Bd. I—III.

[3]) Am schärfsten formulirt Webster seine Ansichten von der Entstehung der Union und ihrer Verfassung in der berühmten Rede: *The Constitution not a compact. Works III, p. 468: „The constitution, Sir, is not a contract, but the result of a contract, meaning by contract no more than assent. Founded on consentit is a government proper. Adopted by the agreement of the people of the United States, when adopted, it has become a Constitution. The people have agreed to make a Constitution; but when made, that Constitution becomes what its name imports. It is no longer a mere agreement";* vgl. Story, *Commentaries §. 320—372.*

die, welche die vertragsmässige Entstehung des Bundesstaates, wie auch seiner Verfassung behauptet. Die einzelnen sich zu einem Bunde vereinigen wollenden Staaten schaffen durch Vertrag eine von ihnen verschiedene Staatsgewalt, welche direct auf die Unterthanen als Ein Staatsvolk einwirkt.[4]) Diese mechanische Erklärung der Geburt des Bundesstaates ist einfach logisch unmöglich. Eine jede Persönlichkeit kann nur über das verfügen, was innerhalb ihrer Willenssphäre liegt. Ein Staat kann daher über seine Competenzen disponiren, er kann sie einem anderen zuweisen, die einen oder anderen in Gemeinschaft mit anderen ausüben, aber er kann keine von ihm verschiedene Staatspersönlichkeit schaffen.[5]) Die Zeugung eines neuen Individuums ist so wenig im Staatenleben wie im Leben der physischen Personen durch den blossen Willen möglich, so wenig wie ein Mensch kann ein Staat durch Vertrag geschaffen werden. Die wichtigste Grundlage des Staates, das organische Element desselben, durch welches und auf welchem er sich aufbaut, ist das Volk. Dieses Volk kann ein Staat durch seinen Willen nicht in ein anderes verwandeln. Rhode Island und New-York konnte aus den Rhode Islandern und New-Yorkern keine Amerikaner machen, ebenso wie das deutsche Volk keine Schöpfung des preussischen, bayrischen, sächsischen Staatswillens ist. Bayern konnte durch Vertrag mit den anderen deutschen Staaten seinen Bürgern so wenig die Qualität von deutschen Bürgern beilegen, als es aus eigener Machtvollkommenheit Franzosen, Engländer, Spanier schaffen kann.

Alle tiefere Einsicht in das Wesen des Staates, welche wir der wissenschaftlichen Ueberwindung der naturrechtlichen Theorien verdanken, ginge augenblicks wieder verloren, wenn man auch nur die Möglichkeit der Entstehung irgend eines Staates durch Vertrag zugäbe. Man verschone endlich einmal das Staatsrecht mit den abgeschmackten angeblichen Beispielen von vertragsmässigen Staatengründungen, wie z. B. der Gründung des ersten Neu-Englandstaates an Bord des

---

[4]) Zuerst entwickelt von Madison im Federalist Nr. XXXIX.

[5]) Richtig Liebe S. 19, 28.

Schiffes Mayflower oder Kaliforniens u. s. w. Verträge können bei der Bildung eines Staates unter den Volksgenossen noch so viele geschlossen werden, der Vertrag wird darum doch nicht Rechtsgrund des Staates, weil er seiner Natur nach unfähig ist, einen solchen abzugeben und zwar schon deshalb, weil weder ein Einzelner, noch ein Staat durch Vertrag mit Anderen eine bisher nicht bestehende Volksgemeinschaft schaffen kann. Die Thatsache, dass eine Gesammtheit sich als eine Einheit fühlt und weiss und diese Einheit dadurch zum Ausdruck bringt, dass sie sich als Gesammtpersönlichkeit, als wollendes und handelndes Subject constituirt, das ist der innere Grund der Entstehung des Staates, unter welchen äusseren Verhältnissen und Beiwerken sie auch immer vor sich gehen mag.

Noch weniger als ein Staat kann die Staatsverfassung durch Vertrag entstehen. In dem ständischen Staate, wo die Idee des öffentlichen Rechtes noch durch privatrechtliche Auffassung der Staatshoheit verdeckt war, kamen allerdings Verträge der Staatsgewalt mit den Ständen vor, welche verfassungsändernde Kraft hatten, und es ist ja die Lehre von den pactirten Verfassungen auch in der Gegenwart trotz ihres Widerspruchs mit dem modernen Begriff des öffentlichen Rechtes noch nicht ganz ausgestorben. Aber die primäre Ordnung des Staates, die erste Einsetzung der Staatsgewalt durch Vertrag ist undenkbar: das *pactum subjectionis* und *ordinationis* ist ebenso unfähig, den Rechtsgrund der Staatsverfassung zu bilden, wie das *pactum unionis* den des staatlichen Daseins. Denn durch Vertrag kann man keinen höheren Willen über sich und keinen selbständigen Willen neben sich hervorbringen. Man weise nicht auf die juristischen Personen im Staate hin. Wenn nicht der Staatswille an die Willensacte der Constituenten die Rechtsfolge der Entstehung einer mit selbständigem Willen begabten juristischen Person knüpfen würde, käme sie nie zu Stande. Denn wo kein höherer Wille vorhanden ist, der den Vertrag zu einem dauernden, von der Willensänderung der Vertragschliessenden unabhängigen macht, besteht der Vertrag nur so lange, als es mit den höchsten Interessen der Contrahenten, die natürlich immer particulärer Natur sind,

verträglich ist. Die etwa eingesetzte Societätsgewalt kann daher nie das hervorragendste Merkmal einer Staatsgewalt haben: sie kann nicht herrschen, nicht bedingungslos befehlen, sondern ist immer auf den guten Willen der Gesellschaftsglieder angewiesen.

Zwischen Staaten pactirte Verfassungen sind juristisch nach den Grundsätzen über die Staatenverträge zu beurtheilen. Vertrag bleibt Vertrag und kann nicht Gesetz werden. Die Theorie von der „staatsrechtlichen Novation" [6]) hat alle Einwände gegen sich, welche gegen die atomistische Lehre vom Socialcontract erhoben worden sind, deren gewichtigster der ist, dass es nur mit kühner Verachtung aller Logik möglich ist, den Paciscenten die Nöthigung zur Vertragserfüllung selbst dann nachzuweisen, wenn die wichtigsten ihrer individuellen Interessen mit denen der Gesammtheit in Conflict kommen.

Die unumstösslich richtige Consequenz dieser Lehre hat denn auch Calhoun und nach ihm Seydel gezogen: der Bundesstaat als staatliche Bildung ist unmöglich, er ist und bleibt Vertrag, seine Verfassung ist eine Summe delegirter Gewalten, aber keine in sich selbständige. Und ebenso unwiderleglich von diesen Prämissen aus ist die Behauptung des Rechtes der Secession. Der Austritt der Südstaaten aus der Union ist dann ebenso gerechtfertigt, wie es ein erneuerter Sonderbund schweizer Kantone oder die Befriedigung wiedererwachter Rheinbundsgelüste deutscher Gliedstaaten wäre. Wenn die Eidgenossenschaft durch Bundesgesetz den Kantonen nach deren Ansicht für ihre Sonderexistenz unentbehrliche Rechte entzieht, wenn das deutsche Reich seine Verfassung derart abändert, dass einige Gliedstaaten dadurch sich in ihren particularen Lebensinteressen tief geschädigt erachten, welcher Rechtsgrund sollte sie hindern, ihre Interessen höher zu stellen als die der vertragsmässig eingesetzten Centralgewalt? Selbst nicht die Natur der Verfassung als Gesetz, wofür viele Anhänger der vertragsmässigen Entstehung des Bundesstaates die Verfassung desselben erklären, denn auch ein Gesetz, woher immer es stammt, muss den höchsten

---

[6]) Seydel, Bundesstaatsbegriff a. a. O. S. 211. Liebe S. 17 ff.

Interessen des Staates weichen. So lange die Gliedstaaten als Schöpfer des Bundesstaates und damit unmittelbar oder mittelbar seiner Verfassung erscheinen — sei es, dass diese selbst als Vertrag der Errichter des Bundesstaates oder als selbständig erlassenes Gesetz der vertragsmässig entstandenen Bundesgewalt aufgefasst wird — so lange kann man nicht behaupten, dass der Schöpfer zu Gunsten seines Geschöpfes sich aufzuopfern verpflichtet ist. Das principielle Postulat der Staatsidee, dass sie höher stehe als jedes Particularinteresse, dass daher im Falle des äussersten Conflictes ihr jedes ihren Zwecken widerstrebende Interesse eines Staatsgliedes aufgeopfert werden müsse, hat einem derart construirten Gebilde gegenüber keine Berechtigung.

3. Eine andere Theorie, welche das Hervorgehen des Bundesstaates aus einem Vertrage der Glieder behauptet, sucht die organische, vor dem willkürlichen Zerfall geschützte Natur der Bundesgewalt und damit deren Staatscharakter dadurch zu wahren, dass sie auf die organischen Lebensverhältnisse, z. B. die Ehe, hinweist, deren Eingehung zwar Sache eines Vertrages ist, die dann aber unabhängig von ihm ihre eigene höhere Natur entwickeln.[7]) Hieher ist auch die Lehre zu zählen, dass der Bundesstaat eine von den Gliedstaaten gebildete juristische Person sei, die einen über dem Willen der Contrahenten stehenden Gesammtwillen besitzt, dass der Schluss von der vertragsmässigen Entstehung auf die vertragsmässige Natur eines Rechtsverhältnisses kein zwingender sei.[8])

Es unterliegt keinem Zweifel, dass durch Vertrag Rechtsverhältnisse eingegangen werden können, deren Wesen höher als das eines rein obligatorischen ist. Aber die Existenz und Dauer derselben beruht dann in keiner Weise auf dem freiwilligen, durch den Vertrag erklärten Eintritt in das Verhältniss, sondern entweder auf dem organischen Verschmelzen der Individuen zu einer höheren Einheit oder auf dem Willen der Rechtsordnung, der an den Vertrag als Rechtswirkung die Entstehung der juristischen Person knüpft und dem in

---

[7]) H. Schulze, Einleitung S. 205 Anm. 1; vgl. F. Lieber, *Two lectures on the constitution of the United States*, New-York 1861, p. 8.

[8]) Haenel, Vertragsm. Elem. S. 32; Laband I, S. 72.

einer solchen bezweckten Verhältniss der Ueber- und Unterordnung die rechtliche Anerkennung verleiht. Dieser letzte Fall ist aber, wie schon bei Erörterung des Staatenbundes bemerkt wurde, unter bisher unverbundenen Staaten unmöglich aus dem Grunde, weil die Ordnung des Völkerrechts die juristische Person nicht kennt, weil alle Einwände gegen die vertragsmässige Entstehung des Staates der Möglichkeit der Schöpfung irgend einer juristischen Person durch von einander unabhängige Staaten im Wege stehen. Aber auch ein organisches Lebensverhältniss, dessen concretes Dasein stets abhängt von der factisch fortdauernden Verschmelzung der Individuen zu bleibender Gemeinschaft, trägt nicht die Garantie der Stetigkeit in sich, wenn nicht eine höhere Macht einzelne aus dem organischen Verhältnisse fortstrebende Glieder in demselben zurückzuhalten rechtlich befugt ist. Wenn die sittliche Grundlage einer bestimmten Ehe verloren gegangen ist, dann hat sie eben aufgehört, ihrem Zwecke zu entsprechen, und sie existirt dann höchstens noch als ein Vertrag fort, als ein obligatorisches civilrechtliches Verhältniss, das die höhere sittliche Natur abgestreift hat. Der Staat kann jede Ehe für unauflöslich erklären, auch die, welche innerlich desorganisirt ist, dann existirt sie aber nicht mehr durch sich selbst, sondern durch den höheren Willen fort, der sie vor gänzlichem Zerfall schützt.

Ohne das Vorhandensein eines über einem organischen Lebens- und Rechtsverhältnisse stehenden höheren Willens besteht dasselbe nur so lange für alle Glieder, als sie thatsächlich in organischem Verbande mit einander stehen. Der Austritt aus jedem Verbande ist und bleibt dann dem freien Gutdünken der Individuen anheimgegeben. Es bleibt daher auch nach dieser Theorie die Frage unbeantwortet, was eine vertragsmässig entstandene öffentlich-rechtliche Corporation, als welche der Bundesstaat sich darstellen würde, vor der Secession eines Gliedes rechtlich schützen könnte, sobald es einmal der ergänzenden Gemeinschaft mit den anderen entrathen zu können glaubt.[8a]) Auch hier ist dasselbe unlösbare

[8a]) Die Consequenz dieser Theorie für den Bundesstaat hat bereits Tocqueville I, ch. XVIII, p. 449 gezogen: „*L'Union actuelle ne durera*

Problem vorhanden, das die Vertragstheorie in allen ihren Formen und Wendungen unausweichlich durchzieht: woher nimmt dort, wo keine über den Contrahenten stehende Rechtsordnung vorhanden ist, der Vertrag seine bindende Kraft auch im Conflicte mit den höchsten particulären Interessen der Contrahenten? Welches ist der Rechtsgrund, der unter allen Umständen die Secession der Glieder widerrechtlich macht?

Das ist aber das Moment, welches den Staat von allen anderen Formen menschlicher Gemeinschaft unterscheidet, dass es ihm gegenüber keine absolute Berechtigung irgend eines seiner Glieder gibt, dass er das Mass und die Grenzen der rechtlichen Freiheit seiner Glieder absteckt, aber sein Herrschaftsbereich nicht von ihrem Belieben und guten Willen abhängt. Es ist kein Staat vorhanden, wo man ein Recht der Secession deduciren kann.[9]) Die eigenartige Natur des Staates, sein specifisches Merkmal als der mit herrschender Macht ausgerüsteten Organisation des Volkes zur Einheit, in der erst die Individuen und die aus ihnen gebildeten höheren Verbände die gliedliche Stellung erhalten, welche ihnen die Verfolgung und Erreichung der Lebenszwecke ermöglicht, sie ist verdunkelt und unkenntlich gemacht, wenn man auf ihn Analogien anwendet von Verhältnissen, wie sie nur im Staate und wesentlich unter Mitwirkung des Staates entstehen und bestehen können. Der Vertrag ist und bleibt, trotz seiner umfassenden Bedeutung für das Rechtsleben, auf die Beziehungen der dem Staate untergeordneten Persönlichkeiten und die Staaten selbst unter einander beschränkt. Aber stets ist seine Voraussetzung die Existenz des Staates, so dass er nie Vor-

---

donc qu'autant que tous les États qui la composent continueront à vouloir en faire partie".

[9]) Ein solches Secessionsrecht wird für die Gliedstaaten des deutschen Reiches im Falle des Verfassungsbruches behauptet von v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 11 und v. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches, 2. Aufl., I, S. 47, trotzdem beide Schriftsteller den staatlichen Charakter des Reiches anerkennen. Mit demselben Rechte könnte man aber auch im Einheitsstaate dem Verfassungsbruch staatsauflösende Wirkung beilegen, derart, dass es jedem Verbande innerhalb desselben freistünde, seinen eigenen Staat zu gründen.

aussetzung des Staates sein kann, auch nicht ausnahmsweise. Auch wenn die Puritaner bei Gründung der Neu-Englandstaaten keine Verträge untereinander geschlossen, wenn sie sich nicht feierlich versprochen hätten, sich als Staat zu organisiren und den eingesetzten Obrigkeiten zu gehorchen, die Geschichte der englischen Colonien in Nordamerika wäre auch ohne diese erhebende Ceremonie ihren Weg gegangen. Das Ergänzungsbedürfniss und die Solidarität der in furchtbarer Einöde einsam dastehenden Handvoll Menschen, verbunden mit hochgesteigerten religiösen Gefühlen, also organische Triebkräfte waren es, welche hier, wie überall, zuerst den Staat in's Dasein gerufen haben.

Alle Versuche, die Entstehung des Bundesstaates aus einem Vertrage der Gliedstaaten abzuleiten, müssen misslingen, weil es unmöglich ist, die Entstehung des Staates juristisch zu construiren. Der Staat als Voraussetzung der Rechtsordnung kann nicht durch einen Satz der erst von ihm Sanction empfangenden Ordnung erklärt werden. Jede juristische Rechtfertigung des Staates beruht daher auf einem ὕστερον πρώτερον. Für die Bildung der Staaten gibt es kein anderes Recht, als das der Weltgeschichte, und um sie zu begreifen, muss man sich den historisch wirkenden Kräften zuwenden, deren Gewalt in's Dasein ruft, was dem Juristen stets ein Gegebenes, nicht weiter Ableitbares ist. [10])

4. Wenn man aber die Entstehung des Bundesstaates und seiner Verfassung begreifen will, darf man ihn nicht als eine isolirte Erscheinung im Völkerleben betrachten. Die Bildung der Bundesstaaten unterliegt demselben Processe, wie die der nationalen Staaten. Der Bundesstaat ist eine der Formen, in welchen sich der auf die nationale Gemeinschaft oder innere historische Zusammengehörigkeit anderer Art aufgebaute moderne Staat verwirklicht.

Die moderne Staatenbildung steht im schärfsten Gegensatze zur dynastischen Staatenbildung der früheren Zeiten.

---

[10]) Für Deutschland ist auf die lediglich factische Entstehung des Bundesstaates hingewiesen von Zorn, Staatsrecht I, S. 24, Einige Streitfragen a. a. O. S. 321.

Hier setzte sich um das Stammland des Fürsten nach und nach durch Eroberung, Erbschaft, Tausch u. s. w. der Kreis der Territorien fest, welche durch die Herrscher zu einer Einheit verschmolzen wurden. Es ging da immer nur die Erweiterung eines schon bestehenden Staates vor sich, keine eigentliche Neuschöpfung. Die Staatsgewalt war bereits vorhanden, nur das Gebiet, über welches sie sich erstreckte, war in Veränderung begriffen. Daher reichte man mit den Terminis der Incorporation, Cession, Debellation, Personal- und Realunion aus, um diese Vorgänge zu bestimmen und zu erfassen. Ganz anders bei dem nationalen Staate, wie ihn die neue Zeit entstehen sieht. Hier handelt es sich nicht um ein Mehr oder Minder des schon Bestehenden, sondern um etwas wesentlich Neues, bis jetzt noch nicht Dagewesenes. Die nationale Staatenbildung besteht darin, dass ein Volk, welches sich als eine Einheit fühlt und weiss, diese Einheit dadurch zum Ausdruck bringt, dass es sich als solche organisirt und demgemäss als Staat darstellt. Dieser Staat schafft nicht etwa erst das Volk, wie in den durch dynastische Politik entstandenen Staaten, wo aus den Einwohnern der ursprünglich getrennten Territorien durch Unterordnung unter ein und dieselbe Staatsgewalt Ein Staatsvolk entsteht, sondern umgekehrt empfängt er von dem Volke sein Dasein. Das Volk, als natürliche Einheit, als Nation bereits existirend und wirkend, sucht sich in dem Staatenbildungsprocesse aus seiner natürlichen Existenz zur rechtlichen Existenz als Staatsvolk zu erheben. Alle nationale Staatenbildung geht aus von der Thatsache, dass Nation und Staatsvolk nicht zusammenfallen, dass die Nation entweder in mehrere Staatsvölker gespalten oder mit anderen ihr unadäquaten Elementen mechanisch zu einem Staatsvolke zusammengefügt ist.

Indem nun eine Nation sich zum Staate organisirt, ist ein Zweifaches nöthig. Erstens ein Hinwegräumen der alten staatlichen Zustände, zweitens eine Neuschöpfung. Der alte Zustand kann beseitigt werden durch Revolution und Krieg, also durch Gewalt: auf diesem Wege ist der nationale Staat in Norwegen, Griechenland, Belgien, Italien, Rumänien und

Serbien in's Leben getreten. Aber nicht nur Gewalt, auch friedliche innere Entwickelung kann den dem nationalen Leben nicht mehr entsprechenden Zustand überwinden, indem sie ihn hinüberführt in einen angemesseneren und dieser Weg ist bei der Schöpfung der Bundesstaaten betreten worden.[11]) Während im ersten Falle die alten Staatsgewalten völlig beseitigt werden, vollzieht sich hier die Neubildung entweder unter wesentlicher Mitwirkung der bisher bestehenden legitimen Gewalten selbst, oder doch wenigstens ohne störendes, widerstrebendes Eingreifen derselben.

Trotz dieses tiefgehenden Unterschiedes findet aber in beiden Fällen eine völlige Neuschöpfung statt, die sich juristisch aus dem früheren Zustande nicht ableiten lässt. Vertrag, Incorporation u. s. w., die für schon bestehende Staaten von grosser Bedeutung sind, versagen hier ihren Dienst. Das Königreich Italien ist nicht etwa dadurch entstanden, dass Sardinien die Lombardei, Parma, Toscana, Neapel u. s. w. sich annectirte, denn mittelst dieser Annexionen hätte nur ein vergrössertes Sardinien mit sardinischen Bürgern entstehen können, aber kein Italien mit Italienern. Italien ist keine Schöpfung Sardiniens, wie etwa Preussen eine Schöpfung Brandenburgs war, sondern es trat in's Dasein durch den Willen und die That der italienischen Nation, welche sich ihren Staat gründete. Alle Vorgänge, durch welche dies geschah, entbehren der juristischen Qualification, es sind Facta, welche historisch, aber nicht mit einer juristischen Formel begriffen werden können. Erst wenn der Staat fertig dasteht, kann der Jurist die Formen untersuchen und begreifen, in denen sich das Leben desselben vollzieht.

3. Das Hinwegräumen des antinationalen Zustandes auf dem Wege historischer Entwickelung kann, wie erwähnt, bewerkstelligt werden entweder dadurch, dass die bisher bestehenden Staatsgewalten die Entstehung des nationalen Staates nicht hindern, dass sie den Einigungsdrang frei

---

[11]) Bezüglich der Zulässigkeit der Anwendung des Nationalitätenbegriffes auf die Schweizer vgl. Hilty, Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft 1875, Vorlesungen über die Helvetik 1878, S. 687 ff.; Bluntschli, Die schweizerische Nationalität. Ges. kleine Schriften II, S. 114 ff.

gewähren lassen oder dadurch, dass sie positiv das Zustandekommen des neuen Staates fördern. Das erstere geschah in der Schweiz, indem hier eine Revisionscommission zur Berathung der Bundesverfassung eingesetzt wurde, ohne dass ein positiver Willensact der Kantone vorangegangen wäre, in dem sie sich zur Unterstützung der Einigungsbestrebungen des Volkes verpflichtet hätten. Der zweite Fall trat bei der Gründung der nordamerikanischen Union [12]) und des norddeutschen Bundes, beziehungsweise des deutschen Reiches ein. In Nordamerika berief 1787 der Congress des Staatenbundes eine Convention nach Philadelphia zum Zwecke der Ausarbeitung der Bundesverfassung ein, in Deutschland verpflichteten sich zuerst die norddeutschen Staaten durch den Vertrag vom 18. August 1866 und dann der norddeutsche Bund und die deutschen Südstaaten durch die Versailler Verträge von 1870, einen Bundesstaat zu gründen, d. h. dessen Entstehung zu fördern und dann in den gebildeten Staat als Glieder einzutreten.[13]) Diese völkerrechtlichen Acte stehen in keinem juristischen Causalitätsverhältnisse zu den später entstandenen Bundesstaaten, sondern es wurden durch sie nur gegenseitige Verpflichtungen der bisher bestehenden Staatsgewalten begründet, Verpflichtungen, welche die Einzelstaaten als solche eingingen und zu lösen hatten.

Die Schöpfung des nationalen Staates selbst besteht darin, dass eine Ordnung hergestellt wird, gemäss welcher die Functionen des Gemeinlebens ausgeübt, dass Organe bestellt werden, durch welche die bisher nur als natürliche Thatsache wirkende Nation rechtliche Gestaltung, d. h. Willens- und Handlungsfähigkeit empfängt. Eine solche Ordnung nennt man aber eine Verfassung. Der Act der Staatsschöpfung ist daher hier identisch mit dem Act der Verfassungs-

---

[12]) Ueber die Entstehungsgeschichte der Unionsverfassung vgl. Reimann, Die Vereinigten Staaten von Nordamerika im Uebergange vom Staatenbund zum Bundesstaat 1855; Story, Book III, ch. I; Kent I, p. 201—219; Hildreth, *History of the United States*, Vol. III, ch. XLVIII; v. Holst I, S. 1—86.

[13]) Vgl. Haenel, Vertr. Elem. S. 65—91; Laband I, §. 24; Zorn, Staatsr. I, §. 2, 3.

schöpfung. Staat und Verfassung sind unabtrennbar von einander gegeben, und die erste Verfassung eines Staates ist bereits mit seinem Dasein als solcher gesetzt, ja ist die logische Voraussetzung des Staates selbst. Denn ein Staat, der vor seinen Organen existirt, ist eine unvollziehbare Vorstellung. Das wesentlichste Moment im Begriffe des Staates ist, dass er Ordnung ist und eine Ordnung vor der Ordnung ist ein Widerspruch in sich selbst. Daher ist die erste Ordnung, die erste Verfassung eines Staates juristisch nicht weiter ableitbar.[14]) Sie hat ihren Grund in der Existenz des Staates, welche stets etwas Factisches ist. Die Verfassung eines neuentstandenen Staates ist daher ebenso ein Factisches wie der Staat selbst. So wenig als dieser, lässt sie sich juristisch construiren. Sie gehört mit zu dem Gegebenen, von dem der Jurist auszugehen hat: erst mit der Existenz des Staates und damit seiner ursprünglichen Ordnung ist das Feld für seine Thätigkeit geschaffen.

Der Vorgang der Organisirung vollzieht sich aber folgendermassen: In den Nationen, welche in Folge der gewaltsamen Vernichtung der früheren Staatsgewalten keine anerkannten staatlichen Autoritäten besitzen, bilden sich provisorische Regierungen, welche eine verfassungsgebende Versammlung einberufen. Die von dieser Versammlung festgesetzte Verfassung wird zur Staatsverfassung dadurch, dass sie factisch ins Leben tritt, d. h. dass die von ihr vorgeschriebenen Organisirungen wirklich durchgeführt werden und dass den so geschaffenen Organen thatsächlich Gehorsam gezollt wird. So erhält der Verfassungsentwurf, der als solcher ganz kraftlos ist, Leben und Thatkraft durch den Willen der Nation, durch die Anerkennung, die ihm von der Gesammtheit zu Theil wird. Der tiefste Grund der Existenz alles Rechtes: sein Ruhen im Volksbewusstsein, sein Getragenwerden von dem Volksgeiste, wie es von der historischen Schule für das Privatrecht aufgezeigt wurde, tritt hier als unmittelbare Sanction der Verfassung und damit der Consolidirung des Staates, der Heranbildung der blossen Potenz

---

[14]) Entgegengesetzter Ansicht Zorn, Einige Streitfragen a. a. O. S. 321.

des Staates zur Wirklichkeit hervor. Auch in dem Staate, dessen Wurzeln weit in die Vergangenheit zurückreichen, ist es das lebendige Volksbewusstsein, welches die befruchtende und nährende Quelle seiner Verfassung bildet, aber die Entwickelung der Verfassung vollzieht sich hier in den vom Rechte festgesetzten Formen, es schiebt sich hier zwischen dem Volksbewusstsein und der staatlichen Ordnung die Autorität Jener ein, die rechtlich befugt sind, im Namen des Staates zu handeln und daher auch in seinem Namen die Verfassung zu ändern. Eine Constitution im engeren Sinne, d. h. eine Einschränkung der fürstlichen Gewalt, kann in der absoluten Monarchie nur durch den Willen des Monarchen selbst erfolgen. Der Rechtsgrund der Constitution liegt daher in den alten Staaten immer in einer Concession der Krone, in einem freien Entschlusse des Trägers der Staatsgewalt.

Nicht so in den neugebildeten nationalen Staaten der neuesten Zeit. Hier wird die Staatsgewalt sogleich als eine in ihren Trägern rechtlich beschränkte geboren. Die belgische Verfassung z. B. ist nicht etwa durch eine Octroyirung von Seiten des Königs entstanden, sondern dieser wurde vielmehr in Folge der bereits zu Recht bestehenden Verfassung zur königlichen Würde berufen. Am 25. Februar 1831 hatte der belgische Nationalcongress die noch heute geltende Verfassung angenommen, kraft welcher Belgien ein erbliches Königreich ist, und am 21. Juli 1831 bestieg Leopold I. auf Grund dieser schon vor seiner Annahme der Krone in Rechtskraft erwachsenen Verfassung den belgischen Thron. Der König von Belgien konnte stets nur die ihm gemäss der Verfassung zukommenden Functionen rechtlich ausüben, es ist in der Verfassungsgeschichte Belgiens kein Raum für einen Zeitpunkt, in welchem ein absoluter König sich durch eine von ihm erlassene Constitution hätte beschränken können.

Es ist nur eine aus den Thatsachen des deutschen Landesstaatsrechtes gezogene und daher unvollkommene Induction, wenn Zorn behauptet, dass jede constitutionelle Verfassung vom Fürsten octroyirt ist und demgemäss den norddeutschen Bund, beziehentlich das deutsche Reich begrifflich als vorerst unbeschränkt darstellt und dann den Träger der

Bundesgewalt, die Einheit der verbündeten Souveräne sich constitutionell selbst beschränken lässt.[15]) Wenn man die Bildung des deutschen Reiches im Zusammenhange mit der nationalen Staatenbildung betrachtet, dann verschwinden, wie sich sogleich zeigen wird, die Schwierigkeiten, mit welchen für die Theorie des Reichsstaatsrechtes die Entstehung der Bundesverfassung verknüpft ist. Hält man jedoch an der Octroyirung der Verfassung durch den Fürsten als einen nothwendigen Satz des constitutionellen Staatsrechtes überhaupt fest, dann wird nicht nur etwa die Deduction der Entstehung der Reichsverfassung unnöthigerweise complicirt und mit überflüssigen Fictionen verbrämt, sondern die Natur der Constitutionen von Ländern wie Norwegen, Belgien und Rumänien ganz unverständlich gemacht. Hier sind eben wieder Fälle gegeben, in welchen das Staatsrecht genöthigt ist, einer abstracten Beurtheilung concreter Erscheinungen nach bereits feststehenden, typischen Sätzen zu entsagen, um einer selbständigen Beurtheilung der eine Erklärung heischenden Bildungen Raum zu geben.

Denn derselbe Process wie in den durch Revolution entstandenen Staaten vollzieht sich, wenn auch in anderen Formen in den Nationalstaaten, die sich ohne gewaltsame Umänderung der alten Ordnung entwickeln. Diejenigen Organe, welche hier die constituirenden Convente, Commissionen, Reichstage zusammenberufen, nehmen gegenüber den zu bildenden Staaten genau dieselbe Stellung ein, wie die provisorischen Regierungen der im Wege der Revolution selbständig gewordenen, aber noch nicht rechtlich organisirten Nationen: sie sind das Gouvernement *de facto* des entstehenden Staates. Die von den verfassunggebenden Versammlungen ausgearbeiteten Constitutionen sind die Grundgesetze des zu bildenden Staates. Diese Versammlungen haben allerdings nur den Charakter von Notabelnversammlungen [15a]), aber das hindert ihren Charakter als gesetzgebende Versammlungen nicht, denn wie die erste Regierung, so hat auch die erste Volks-

---

[15]) Staatsrecht I, S. 27; Einige Streitfragen a. a. O. S. 321.

[15a]) G. Meyer, Lehrbuch S. 139; Zorn, Staatsrecht I, S. 19.

vertretung eines sich bildenden Staates nur factische, juristisch überhaupt nicht qualificirbare Existenz.

6. Mit der Ausarbeitung der Verfassung durch Regierung und Parlament *de facto* ist aber der Staat noch nicht fertig. Die Beschliessung der Verfassung durch die gesetzgebende Versammlung ist nicht der Grund, durch welchen sie in's Dasein gerufen werden kann. Bei den auf den Trümmern niedergestürzter Staatsgewalten errichteten Nationalstaaten ist natürlich eine Beziehung des neuen Staates zu den früheren Staatsgewalten nicht vorhanden. Anders wo die alten Staatsgewalten *de jure* fortbestehen. Hier kann der neue Staat gar nicht in's Dasein treten, ohne dass die alten Staaten ihre Zustimmung zu der Neubildung geben, ohne dass sie sich der neuen Gewalt unterwerfen. Die Verfassung des werdenden Staates, wie sie aus der Berathung der constituirenden Versammlungen hervorgeht, bezeichnet nun für die bestehenden Staaten dass Mass der Bedingungen, unter denen sie in den neuen Staat aufgenommen werden. Wenn auch eine absolute Gebundenheit eines Staates gegenüber einem anderen ehemals selbständigen, nun zu einem seiner Glieder gewordenen Staat nicht statthaben kann, wenn daher ein Gebundensein des neuen Staates an seine erste Verfassung aus der Thatsache, dass sie die Bedingungen für den Eintritt der Einzelstaaten enthält, durchaus nicht deducirt werden kann, so hat ein Acceptiren der Verfassung von den Sonderstaaten doch insofern eine grosse Bedeutung für sie, als es höchst unwahrscheinlich ist, dass ein Staat die Basis, auf die er sich selbst gestellt hat, sobald wieder verlassen sollte. Daher hat es wohl einen Sinn, dass die Staaten in legaler Form die Verfassung des Bundesstaates prüfen. Aber nothwendig ist dies nicht. Auch ohne dass ein Staat die Verfassung als Grundgesetz des Bundesstaates anerkennt, in den er einzutreten gedenkt, kann er dennoch Mitglied des Bundesstaates werden, wenn er sich nur factisch den Bestimmungen der Verfassung unterwirft. So wurde im Jahre 1848 die Verfassung des schweizer Bundesstaates blos von $15^1/_2$ Kantonen angenommen, während Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Appenzell Inner-

Staat für jede Persönlichkeit bedeutet: Unterwerfung unter die Gewalt des Staates, dessen Mitglied man sein will. Die Einzelstaaten unterwerfen sich daher der Bundesgewalt, um von ihr die ihnen verfassungsmässig als Gliedstaaten zugedachten Rechte zu empfangen.[18a]) Der Eintritt in den Bundesstaat ist jedoch bedingungslos, die ganze staatliche Existenz wird der Bundesgewalt zur Verfügung gestellt, denn Reservationen eines Gliedes in Form derart selbständiger Rechte, dass sie dem Staatswillen absolut entzogen sind, wären gegen die Natur des souveränen Staates. Die Gliedstaaten müssten im Bunde souverän bleiben und der Bund demnach nicht Staat sein, wenn den ersteren vertragsmässig gewisse Rechte überlassen blieben. Wenn daher im Bundesstaate den Gliedstaaten Rechte zustehen, zu deren Entziehung ihre Einwilligung nothwendig ist, so können diese nicht etwa als dem Willen der Bundesgewalt gänzlich entrückt angesehen werden, sondern es sind durch die Verfassung des Bundesstaates den Gliedstaaten zugewiesene, mit erschwerenden Formen für ihre Aenderung und Entziehung versehene Rechte.[19]) Dasselbe zeigt sich natürlich am klarsten, wenn zum Aufgeben eines durch die Bundesverfassung selbst geschaffenen Rechtes der Gliedstaaten,

---

[18a]) Vgl. oben S. 46. Richtig in Beziehung auf das d. Reich v. Held, Verfassung des d. R. S. 25: „Durch die gesetzliche Natur der Reichsverfassung erscheinen die Souveränetätsrechte der einzelnen Staaten nunmehr als eine Zulassung des Reiches“; ferner Zorn I, S. 58.

[19]) Reichsv. Art. 78, Absatz 2. Ueber die Interpretation dieser vielumstrittenen Bestimmung vgl. Haenel, Vertr. Elem. S. 183—209; Laband I, §§. 11, 12; G. Meyer, Lehrbuch S. 419 ff.; Löning, Die Sonderrechte der deutschen Staaten. Annalen des deutschen Reiches 1875, S. 337 ff.; Zorn, Staatsr. I, S. 88 ff.; v. Martitz, Zeitschrift f. d. g. Staatsw. Bd. XXXII, S. 564 ff. Uns scheint die von Meyer und Zorn vertretene Ansicht, dass unter den „Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgesetzt werden“, nur die verfassungsmässigen Exemtionen einzelner Gliedstaaten zu verstehen sind, die richtige. Wenn im deutschen Reiche dennoch vertragsmässige Verhältnisse neben der Verfassung einherlaufen, für deren Aenderung oder Aufhebung von den meisten Publicisten ebenfalls ein Vertrag als rechtlich zulässige Form bezeichnet wird (vgl. indess Laband I, 119), so ist das eben eine die Geltung der Regel nicht zerstörende Ausnahme. Ueber derartige Verträge s. weiter unten.

also eines Mitgliedrechtes, die Willenserklärung derselben nothwendig ist, wie z. B. nach der Unionsverfassung kein Staat ohne seine Einwilligung seiner gleichen Stimmrechte im Senat beraubt werden kann.[20])

Auch das Erforderniss der Zustimmung des Gliedstaates zur Entziehung eines Rechtes durch die Bundesgewalt kann nichts an dessen juristischem Charakter als verfassungsmässigen Rechtes ändern, wenn auch darin historisch die ehemals souveräne Natur der Gliedstaaten und politisch eine grössere Selbständigkeit derselben, als mit der Natur des über ihnen stehenden Staates verträglich ist, zu erkennen ist. Aber trotz der historischen und politischen Erinnerungen an ein vertragsmässiges Verhältniss, ist juristisch einzig und allein der Satz haltbar, dass, welche Rechte auch immer den Gliedstaaten zustehen mögen, sie dieselben nur in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Bundesstaates besitzen. Der bekannte Ausspruch Lincoln's, dass die Staaten ihren Status in der Union haben und einen anderen gesetzlichen Status überhaupt nicht besitzen [21]), ist der Grund- und Eckstein des Verfassungsrechtes eines jeden Bundesstaates.

Derselbe Process wie bei dem Eintritt der bisherigen souveränen Einzelstaaten in den neugebildeten Bundesstaat geht vor sich, wenn in einen bereits consolidirten Bundesstaat ein neuer Gliedstaat aufgenommen wird. Auch hier hat sich der eintretende Staat der Bundesgewalt zu unterwerfen, um von ihr die verfassungsmässig dem Gliedstaat zustehenden Rechte zu empfangen. Ein solcher Act der Unterwerfung ist aber dort gar nicht nöthig, wo der Bundesstaat einem bisher gar nicht als Staat bestehenden Theile seines Gebietes mit den verfassungsmässigen Rechten eines Gliedstaates ausstattet. Der Unterschied zwischen dem primären Entstehen der Bundesstaatsgewalt und der Aufnahme neuer Gliedstaaten besteht nur darin, dass dort durch das Wirksamwerden der Bundesgewalt, das erst mit der Unterwerfung der Gliedstaaten ein-

---

[20]) Art. V: *No state, without its consent, shall be deprived of its equal suffrage in the senate.*

[21]) *The states have their status in the Union, and they have no other legal status.* Botschaft vom 4. Juli 1861, Staatsarchiv Nr. 47, I. Bd. p. 123.

treten kann, ein völlig neuer Staat entsteht, während hier ein bestehender Staat eine Veränderung erfährt. Es ist zwar im Hinblick auf das deutsche Reich ein Anderes behauptet worden von Zorn, der das Reich durch den Austritt, beziehungsweise Eintritt eines Gliedstaates für factisch gelöst und demgemäss die Errichtung eines neuen Bundesstaates für nöthig hält, und zwar, weil eine Veränderung einer der 25 staatlichen Individualitäten eine Veränderung der Voraussetzungen ist, auf denen das Reich beruht.[22]) Allein es ergibt sich bei einigem Nachdenken, dass, wenn dieser Satz richtig wäre, eine jede Veränderung in einem der wesentlichen Momente des Staates die Staatsgewalt vernichten und damit geradezu jede Stabilität im Staatsleben zerstören würde. Eine jede Gebietscession oder -Erwerbung im Einheitsstaate würde den Untergang der bisherigen Staatsgewalt nach sich ziehen, denn das Staatsgebiet gehört ebenfalls zu den „factischen Unterlagen“ der Staatsgewalt. Auf den Bundesstaat im Allgemeinen angewendet, hätte der Satz Zorn's zur Folge, dass die Union, die im Augenblicke des Inkrafttretens ihrer Verfassung eilf und heute achtunddreissig Staaten zählt, der achtundzwanzigste Bundesstaat wäre, den die Amerikaner in den letzten neunzig Jahren gegründet haben.

Allerdings erleidet, wie schon bemerkt, der Bundesstaat durch den Eintritt oder die Schöpfung neuer Glieder eine Veränderung, die aber weit von einer phönixartigen Selbstzerstörung und Wiedergeburt entfernt ist. Aufnahme neuer Staaten in den Bund ist nicht mehr und nicht weniger als eine Verfassungsänderung[22a]), selbst da, wo die Trägerschaft der Bundesstaatsgewalt der Gesammtheit der Gliedstaatsgewalten zugewiesen ist, wie im deutschen Reich, so gut

---

[22]) Staatsrecht I, S. 65, 66.

[22a]) Für welche in der Union nicht einmal die gesetzlichen Formen einer solchen vorgeschrieben sind, indem die Aufnahme neuer Staaten in den Bund unter die Competenz des Congresses fällt. U. V. Art. IV, sect. III, 1. Ueber die Aufnahme neuer Kantone in die Eidgenossenschaft, sowie neuer Gliederstaaten in das deutsche Reich fehlen gesetzliche Bestimmungen. Unsere im Text erörterte Ansicht bezüglich der Schweiz ausgesprochen von Rüttimann II, §.825.

die staatsrechtlich viel tiefer greifende Verwandlung einer Republik in eine Monarchie, oder umgekehrt, keine Erschaffung einer neuen, sondern verfassungsmässige Umbildung einer bestehenden Staatsgewalt ist. Selbst der Wechsel der Staatsform hat auf die Continuität der Staatspersönlichkeit keinen Einfluss, nicht einmal dann, wenn er durch Revolution erfolgt ist. Frankreich ist bei allen Stürmen, die es seit hundert Jahren erlebt hat, heute dennoch dieselbe Rechtspersönlichkeit, wie zur Zeit Ludwig's XVI.

Aus diesem Grunde ist auch die Ansicht, dass das deutsche Reich gegenüber dem norddeutschen Bunde eine völlige Neuschöpfung[23]) sei, nicht haltbar, zumal die Eventualität des Eintritts der Südstaaten in der norddeutschen Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehen war.[24]) Das deutsche Reich ist vielmehr, wie bei weitem der grösste Theil der Schriftsteller über deutsches Staatsrecht annimmt[25]), der zum Reiche erweiterte norddeutsche Bund. Indem die Südstaaten in den Bund eintraten, haben sie sich der bereits bestehenden, ohne ihr Zuthun gebildeten Bundesgewalt unterworfen, welche sich gemäss den von ihr in den vorbereitenden Verträgen gemachten Zusagen in ihrer verfassungsmässigen Gestaltung den veränderten Verhältnissen angepasst modificirte.[26]) Auch die Unionsverfassung hat insoferne eine ähnliche Geschichte wie die deutsche, als sie in Kraft trat, bevor alle Staaten der Conföderation sie ratificirt hatten — Nord-Carolina und Rhode-Island traten erst nach dem 4. März 1789[27]), dem Tage des Regierungsantrittes des ersten Präsidenten, in die Union ein.[28])

---

[23]) Seydel, Commentar S. 15 ff.; Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde, 1871, S. 77; Zorn, Staatsr. I, S. 40, 41.

[24]) Art. 79.

[25]) Z. B. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 51; Haenel, Vertr.-Elem. S. 82; Laband I, S. 43; G. Meyer, Lehrbuch S. 145.

[26]) Vgl. Laband I, S. 43 ff.

[27]) Hildreth III, p. 539; Reimann S. 269—271; Rüttimann, I, S. 44; Story I, §. 279, vgl. hiezu die Bemerkung von Cooley.

[28]) Der hier entwickelten Theorie von der Entstehung des Bundesstaates kommt nahe bereits Hamilton in Beziehung auf die Union; vgl. Federalist XXII, p. 193 u. 194, indem er das Ungenügende einer auf Vertrag errich-

B. Die Natur des Bundesstaates.

8. Haben wir nun eine klare Vorstellung von dem Processe erlangt, dem ein Bundesstaat seine Entstehung verdankt, so ist jetzt die Möglichkeit gegeben, das Wesen desselben zu erkennen.

Indem ein Staat sich organisirt, sind ihm verschiedene Möglichkeiten gegeben. Er kann die Gesammtheit seiner Aufgaben unmittelbar durch von ihm geschaffene und abhängige Organe vollziehen lassen, so dass zwischen ihm und den Individuen kein weiteres Glied sich einschiebt; das ist der centralisirte Einheitsstaat. Er kann vorgefundene, geschichtlich herausgebildete organische Verbände, in denen die Individuen sich befinden, als Glieder seinem Organismus einfügen, oder auch solche durch seinen Willen schaffen und

---

teten Verfassung für die Bildung eines Staates hervorhebt. Gerade die Vertragsnatur der Conföderationsacte hat den Anstoss zu allen für die Einheit Amerikas gefährlichen Streitigkeiten gegeben: „*Owing its ratification to the law of a state, it has been contended, that the same authority might repeal the law by which it was ratified. However gross a heresy it may be, to maintain that a party to a compact has a right to revoke that compact, the doctrine itself has had respectable advocates. The possibility of a question of this nature proves the necessity of laying the foundations of our national government deeper, than in the mere sanction of delegated authority. The fabric of American empire ought to rest on the solid basis of the consent of the people. The streams of national power ought to flow immediately from that pure original fountain of all legitimate authority.*“ Vgl. Kent I, p. 207; Story I, §§. 363 bis 365; Webster, *The* „*Constitution not a compact* a. a. O. p. 476 ff.

Für die Schweiz noch zur Zeit des Staatenbundes Snell I, p. XXII: „Der Bundes- oder Völkerstaat beruht auf einem Beschluss der Majorität aller einzelnen Bürger, auf dem Beschluss des Gesammtwillens, also auf einem eigentlichen Grundgesetz, einer Verfassung, welche die Gliedstaaten zu einer Nation constituirt“. In Beziehung auf das deutsche Reich ist dieser scheinbar nur auf Republiken anwendbare Gedanke angedeutet worden von Liebe, S. 18—21. Dagegen Zorn, Einige Streitfragen a. a. O. S. 320—322, mit Gründen, deren Unhaltbarkeit bereits oben dargethan wurde. Woher nimmt übrigens Zorn, der selbst S. 317, 318 das Reich ausdrücklich für keine Monarchie, sondern für eine „Pleonarchie“ erklärt, die Berechtigung, ohneweiters Sätze des monarchischen Staatsrechts auf dasselbe anzuwenden, zumal „die Einheit der verbündeten Regierungen“ nicht einmal eine Einheit monarchischer Regierungen repräsentirt? Ist das „Grundaxiom des constitutionell-monarchischen Staatsrechts“ mit Einemmale auch für Hamburg, Bremen und Lübeck giltig geworden?

diese Verbände zur Verwirklichung seiner Zwecke derart benutzen, dass er sowohl seinen Willen durch sie vollziehen lässt, als auch ihnen ein Gebiet der Selbstthätigkeit überweist, für welches er nur die obersten leitenden Normen festsetzt und dem gegenüber er sich nur die Controle vorbehält, ohne durch seine ihm ausschliesslich angehörenden Organe selbstthätig einzugreifen. Ein solches Staatsgebilde, das unter wesentlicher Mitwirkung von Selbstverwaltungskörpern unter Controle der Staatsgewalt functionirt, ist der decentralisirte Einheitsstaat.[29])

Aber noch ein dritter Fall ist möglich. Ein Staat kann vorgefundenen oder in ihm entstandenen organischen Verbänden die Erfüllung staatlicher Aufgaben in der Art zuweisen, dass er jeder Controle über die Art und Weise der Ausübung der betreffenden staatlichen Functionen entsagt, dass er zwar das Ueberschreiten dieser selbständigen Sphäre zurückweisen kann, dass er sich jedoch des Rechtes begeben hat, die Thätigkeit dieser Körperschaften, insofern sie sich innerhalb des ihnen eingeräumten freien Spielraumes bewegt, irgendwie zu beaufsichtigen. Eine Körperschaft, welche staatliche Macht ohne Controle ausübt, nennen wir aber Staat. Ein Staat, der Glieder besitzt, denen uncontrolirbare staatliche Machtbefugnisse, also staatliche Gewalt zu eigenem Rechte zustehen, befasst daher Staaten unter sich. Stehen diese Glieder in dem Verhältniss, dass eine organische Beziehung zwischen ihnen und dem Oberstaate, vor allem eine directe

---

[29]) Laband I, S. 97 wendet gegen die Identificirung des decentralisirten Staates mit dem mit Selbstverwaltungskörpern ausgerüsteten ein, dass auch bei völlig bureaukratischer Staatsverwaltung die Decentralisation im grössten Masse erreicht werden kann durch Beschränkung der Beschwerden und anderen Rechtsmittel, durch Ausstattung der unteren Instanzen mit weitreichenden Befugnissen. Indess wird bei den Begriffen der Centralisation und Decentralisation nicht daran gedacht, ob die Centralregierung selbst oder die unteren Instanzen den überwiegenden Theil der Verwaltungsgeschäfte endgiltig erledigen, sondern vielmehr, ob die Centralregierung ausschliesslich durch ihre von ihr ernannten und abhängigen Organe oder auch durch relativ selbständige Verbände mit local beschränkter Wirksamkeit die Verwaltung besorgen lässt. Die Gesammtheit der von der Centralregierung direct abhängigen bureaukratischen Verwaltung kann daher mit vollem Rechte als centralisirte der durch local thätige Verbände als decentralisirter entgegengestellt werden.

Einwirkung desselben auf das Volk ausgeschlossen ist, so hat sich der Staat durch eine solche Einrichtung mechanisch in nur künstlich zusammenzuhaltende Splitter zersprengt. Das ist der Staatenstaat. Bewahrt sich jedoch der Staat ein directes Verhältniss zu dem Volke, so dass er sich selbst nur in Beziehung auf einen Theil seiner Functionen zu Gunsten der Gliedstaaten ausser Kraft setzt, so ist ein also verfassungsmässig gegliederter Staat ein Bundesstaat.

Ein Bundesstaat ist daher ein Staat, in welchem die souveräne Staatsgewalt die Gesammtheit der in ihrem Herrschaftsbereich auszuübenden Functionen verfassungsmässig derart vertheilt, dass sie nur ein bestimmtes Quantum derselben sich zur eigenen Ausübung vorbehält, den Rest jedoch ohne Controle über die Festsetzung der regelnden Normen, sowie über die Art und Weise der Ausübung selbst, insoferne nur die verfassungsmässigen Schranken eingehalten werden, den durch diese verfassungsmässige Zuweisung von selbständiger staatlicher Macht geschaffenen nichtsouveränen Gliedstaaten überlässt.

9. Indem der souveräne Staat sich derart zu einem zusammengesetzten gestaltet, indem er in seinem Innern eine Zahl nichtsouveräner Staatsgewalten schafft, verleiht er auch seinem Volke eine doppelte staatliche Qualification. Er unterwirft das Volk in Beziehung auf die den Gliedstaaten zu uncontrolirbarem Rechte überlassene Staatsmacht einer zweiten, der nichtsouveränen Staatsgewalt. Im Bundesstaate ist daher das Volk zuerst der Gewalt des Centralstaates unterworfen und sodann in Beziehung auf die den Gliedstaaten zustehenden Functionen der Gliedstaatsgewalt. Daraus ergibt sich eine doppelte Staatsangehörigkeit: die Einwohner des Bundesstaates sind sowohl Angehörige des Bundes- als auch des Gliedstaates. Wenn es richtig ist, das der Bundesstaat durch seine Verfassung die Gliedstaaten schafft, wenn er als das rechtlich ursprünglich Existirende, die Gliedstaaten als das Abgeleitete zu betrachten sind, so ergibt sich daraus logisch, dass die Bundesstaatsangehörigkeit das Primäre, die Gliedstaatsange-

hörigkeit hingegen das Secundäre ist, dass sowie der Bundesstaat seinen Gliedern den Staatscharakter erst verleiht, er auch seine Angehörigen der nichtsouveränen Staatsgewalt durch eben denselben Act, durch welchen er die nichtsouveräne Gewalt hervorruft, subjicirt.[30]) Die Aufnahme eines Fremden in den Verband eines Bundesstaates müsste derart erfolgen, dass er zuerst die Bundes- und später erst die Gliedstaatsangehörigkeit erwirbt.

Diese logische Forderung aus der Natur des Bundesstaates ist nur in der Union verwirklicht. Man kann dort Bürger eines Gliedstaates werden erst nachdem man als Bürger in die Union aufgenommen worden ist.[31]) Anders in der Schweiz und im deutschen Reiche, wo nach der Verfassung die Eigenschaft eines Kantons- beziehentlich Gliedstaatsbürgers die eines schweizer, resp. eines deutschen Bürgers als Consequenz nach sich zieht.[32]) Aber auch im deutschen Reiche zeigt sich die Natur der Sache, indem dort eine Staatsangehörigkeit ohne Landesangehörigkeit möglich ist, denn die Elsass-Lothringer sind Reichsangehörige, ohne Landesangehörige zu sein, während umgekehrt eine Landesangehörigkeit ohne Reichsangehörigkeit nicht denkbar ist. Die schweizerischen und deutschen Bestimmungen über Bundes- und Gliedstaatsangehörigkeit sind indess dadurch zu rechtfertigen, dass ein grosser Theil der der Bundesgewalt zustehenden Verwaltungsaufgaben von den Gliedstaaten als Selbstverwaltungskörpern in aufgetragenem Wirkungskreise vollzogen wird, derart, das die Bundesgewalt sich der Verwaltungsorgane der Gliedstaaten für ihre Zwecke bedient, und somit eine reine Bundesstaatsangehörigkeit — mit Ausnahme der Angehörigkeit zu dem von Reichsorganen verwalteten Elsass-Lothringen — praktisch zu den grössten Unzukömmlichkeiten führen würde. Die Gliedstaatsangehörigkeit zieht daher hier zugleich eine directe Unterordnung unter die auch als Bundesanstalten zu qualificirenden, weil

---

[30]) A. A. Laband I, S. 133.

[31]) U. V. Art. I., sect. 8, 4, Amendement XIV, sect. 1. Vgl. Story II, §. 1102—1104; Kent I, p. 423; Rüttimann I, §§. 89, 90; besonders aber Schlief sechzehntes Capitel, S. 191 ff.

[32]) R.-Verf. Art. 3, Revidirte Schw. Verf. Art. 143.

Bundesstaatszwecke erfüllenden Kantons- oder Landesbehörden nach sich, während in der Union Bundes- und Gliedstaatsgewalt so viel als möglich gesondert sind, und deshalb selbst eine blos auf die Union beschränkte Staatsangehörigkeit einen praktischen Sinn hat, umsomehr als die Union — hierin allerdings dem Reiche in dessen Verhältniss zu Elsass-Lothringen nicht unähnlich — unmittelbar die gesammte Verwaltung in dem District Columbia und den Territorien ausübt.[33])

10. Indem ein Staat sich als Bundesstaat organisirt, kann er von einem zweifachen historischen Thatbestand ausgehen. Er kann als centralisirter oder decentralisirter Einheitsstaat bestanden haben und, sei es durch die Unmöglichkeit einer stricten Unterordnung der ihr historisches Particulardasein führenden Provinzen unter seine Gewalt, sei es durch den Charakter seiner Verfassung sich genöthigt sehen, seine Theile mit selbständiger staatlicher Gewalt auszustatten. Ein solches Bild böte Oesterreich dar, wenn die Vorschläge der föderalistischen Partei verwirklicht würden.[34]) Ebenso gehört die Bildung von Gliedstaaten der Union aus den Territorien hieher, indem diese zur Union in dem Verhältnisse entweder eines staatlichen Verwaltungsbezirkes oder eines Selbstverwaltungskörpers im Einheitsstaate stehen.[35]) Oder der Staat kann zweitens an die Thatsache, dass er die staatliche Verkörperung einer Nation ist, welche vor seiner Entstehung in mehrere Staaten gespalten war, derart anknüpfen, dass er die früheren Staatsgewalten nicht völlig beseitigt, sondern innerhalb gewisser Grenzen fortexistiren lässt, wie es bei der Schöpfung der drei gegenwärtig existirenden Bundesstaaten geschah. In ihnen findet wohl eine historische Continuität zwischen den früheren souveränen und jetzigen nichtsouveränen

[33]) Story II, §. 1223 über die Bürger von Columbia: „*They are not indeed citizens of any State, entitled to the privileges of such; but they are citizens of the United States*“; bezüglich der Territorien §§. 1322—1327; vgl. Rüttimann I, §§. 248—350, II, §§. 812—822; Schlief, S. 352 ff.

[34]) Vgl. A. Fischhof, Oesterreich und die Bürgschaften seines Bestandes, 1870, bes. S. 74 ff.

[35]) Der zweite Fall tritt ein, sobald das Territorium eine Bevölkerung von fünftausend Seelen erreicht, vgl. Rüttimann II, §§. 813, 814.

Staaten statt; nichtsdestoweniger ist aber die Gewalt der letzteren juristisch als eine neue Schöpfung aufzufassen — sonst haben wir die getheilte Souveränetät, die vertragsmässige Entstehung des Bundesstaates, kurz die ganze Waitz'sche Bundesstaatstheorie mit allen in ihr enthaltenen principiellen Widersprüchen in integrum restituirt.[36])

11. Es findet bei der Constituirung eines solchen Bundesstaates juristisch genau dasselbe statt, wie bei der Bestätigung einer Provinzialverfassung eines abgetretenen Gebietstheiles durch die neue Staatsgewalt, wovon wir oben in der Fortdauer der Verfassung Finnlands unter der russischen Herrschaft ein Beispiel kennen gelernt haben. Wie hier die finnländische Verfassung inhaltlich dieselbe wie unter der schwedischen Herrschaft ist, aber trotzdem heute staatsrechtlich die russische Krone als ihr Auctor anzusehen ist, so verhält es sich auch mit dem Gliedstaate im Bundesstaat trotz aller sich etwa darbietenden historischen Continuität. Der Gliedstaat tritt nach seiner Unterwerfung unter die Bundesstaatsgewalt sogleich in alle ihm nach Constituirung derselben zukommenden Rechte und Pflichten, die er nun aus der Hand des souveränen Staates empfängt. Er ist dadurch Rechtsnachfolger der souveränen Staatsgewalt geworden, die er früher besass. Deshalb übernimmt er z. B. sofort die ihm von früherher obliegenden finanziellen Verpflichtungen gegen seine Gläubiger, und tritt als nichtsouveräner Staat in die früheren internationalen Beziehungen, so weit sie nicht durch seine Unterwerfung unter die Bundesgewalt modificirt oder gelöst sind.

Ist es juristisch nothwendig, die Gliedstaaten als durch die Bundesstaatsverfassung geschaffen zu denken, und den staatlichen Charakter des Bundes und die Einheit der Sou-

---

[36]) Das hat zuerst in aller Schärfe erkannt und ausgesprochen A. Lincoln angesichts der furchtbaren Consequenzen der Lehre von der Staatensouveränetät: „*Our States have neither more, nor less power, than that reserved to them, in the Union by the Constitution — no one of them ever having been a State out of the Union. — — The Union is older than any of the States, and, in fact, it created them as States. Originally some dependent colonies made the Union, and, in turn, the Union threw off their old dependence for them, and made them States, such as they are.*" Staatsarchiv l. c. S. 122, 123. Vgl. v. Holst I, S. 19.

veränetät zu wahren, dann ergibt sich schon daraus die Unhaltbarkeit der Laband'schen Construction des Bundesstaates, wonach der Bundesstaat die aus den Gliedstaaten zusammengesetzte juristische Person des öffentlichen Rechtes ist, welche auf die Staaten direct als auf ihre Unterthanen wirkt, während das Volk der Bundesgewalt nur mittelbar untersteht.[87]) In dieser Theorie, welche übrigens nur im Hinblick auf das deutsche Reich geschaffen worden ist, da sie sich bezüglich der Union und der Schweiz in keiner Weise durchführen lässt [88]), sind noch die letzten Anklänge der Lehre von der vertragsmässigen Entstehung des Bundesstaates enthalten. Wenn die Staaten selbst Schöpfer des Bundes sein sollen, dann ist wenigstens die Schöpfung einer juristischen Person durch sie verhältnissmässig die mit den geringsten Widersprüchen behaftete Fiction. Wenn man aber auch von ihrer begrifflichen Unhaltbarkeit absieht, so ist ihr zufolge der Bundesstaat nicht die Verwirklichung des nationalen Staates, denn nicht die Nation, sondern die Staaten haben sich in ihm ihren Staat geschaffen. In seinen näheren Ausführungen modificirt Laband seine Theorie freilich bedeutend, indem er für die von dem Reich unmittelbar ausgeübten Thätigkeiten die Länder als ausser Function gesetzt erklärt [89]) und damit allein schon die directe Unterordnung sämmtlicher Landesangehöriger unter das Reich zugibt.

Mit dieser unvermittelten Wirkung der Bundesstaatsgewalt auf das Volk ist erst die Möglichkeit eines organischen Lebens des Bundesstaates gesetzt. Für ein solches am wichtigsten ist die Stellung der Staatsgewalt zum Volke; nur da wo der Staatsgewalt ein Volk direct gegenübersteht, ist ein störungsloses Functioniren des Staates möglich, denn einzelnen widerstrebenden Individuen gegenüber ist

---

[87]) I, §. 8. Anklänge an die Laband'sche Theorie bei Welcker, Staatslexicon s. v. Bund III, S. 133, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation 1844 S. 36 (vgl. Laband I. S. 76) und bei Dönniges, Die deutsche Verfassungsfrage und die deutschen Einzelstaaten 1848, vgl. Brie S. 89, 90.

[88]) Vgl. Haenel, Annalen des deutschen Reiches 1876, S. 88.

[89]) I, S. 94.

die Staatsgewalt übermächtig. Wenn aber an Stelle der physischen Unterthanen Gesammtpersönlichkeiten treten, dann ist die Erfüllung der oberstaatlichen Befehle immer zum grossen Theil in den guten Willen derselben gestellt, da ein Zwang gegen einen Staat nicht so häufig und nicht mit der Sicherheit walten kann, wie gegen einen Einzelnen. Selbst dann, wenn eine starke Centralgewalt vorhanden ist, wird das Mechanische einer solchen vermittelten Herrschaft sich in steten Reibungen und Conflicten zeigen. Die Natur des Staates als einer nach grösstmöglicher Unabhängigkeit strebenden Persönlichkeit würde sich auch hier darin geltend machen, dass die Gliedstaaten ihre Unterwerfung unter den Oberstaat praktisch auf das geringste Mass zurückführen und so das Schauspiel eines nur künstlich am Leben zu erhaltenden Staatenstaates darbieten würden.[40])

Einem Staate, der die ideale Einheit einer Summe von Staaten repräsentirt, würde als constitutionelles Organ für die Theilnahme des Volkes an der Bildung des Staatswillens nur eine Delegation der Gliedstaatsparlamente entsprechen. Die organische, auf der directen Wechselwirkung zwischen Staatsgewalt und Volk beruhende Natur des Bundesstaates verlangt jedoch ein aus unmittelbaren Volkswahlen hervorgehendes Parlament, dessen Mitglieder sich nicht als Organe des Einzelstaates, in dem sie gewählt sind, zum Zwecke der Theilnahme an der Bildung des Gemeinwillens, sondern direct als Organe des Gesammtstaates darstellen. In allen Bundesstaaten existiren solche aus unmittelbaren Volkswahlen hervorgehende parlamentarische Körperschaften. Von diesen Körperschaften

---

[40]) Treffend bereits Hamilton im Federalist: „— — *in every political association which is formed upon the principle of uniting in a common interest a number of lesser sovereignties, there will be found a kind of excentric tendency in the subordinate or inferior orbs, by the operation of which, there will be a perpetual effort in each to fly off from the common centre*", Nr. XV, p. 145. Vgl. ferner Tocqueville I, ch. XVIII, p. 446: „*Toutes les fois qu'un gouvernement d'État s'adresse à un homme ou à une association d'hommes, son langage est clair et impératif; il en est de même du gouvernement fédéral, quand il parle à des individus; mais dès qu'il se trouve en face d'un État, il commence à parlementer: il explique ses motifs et justifie sa conduite; il argumente, il conseille, il n'ordonne guère.*"

gilt im Allgemeinen, was Zorn vom deutschen Reichstage sagt, dass in ihnen der Gedanke der Einheit der Nation am ungetrübtesten und prägnantesten zum Ausdrucke kommt.[41]) Nur in der Abgrenzung der Wahlkreise wird auf die Gliedstaaten Rücksicht genommen[42]), und nur in der Union tritt als singuläre Bestimmung noch die Forderung hinzu, dass der ins Repräsentantenhaus Erwählte Einwohner des Staates sein muss, in dem seine Wahl stattgefunden hat.[43]) Mit der Existenz des Repräsentantenhauses, des Nationalrathes, des Reichstages hat die Thatsache der directen Wechselwirkung zwischen Bundesstaat und Volk ihren consequentesten und deutlichsten Ausdruck gefunden. Denn in entschiedenerer Weise kann die directe Beziehung der Individuen zur Staatsgewalt nicht dargethan werden, als indem es in ihre Macht gelegt wird, dem Staate ein für seine Functionen so wichtiges Organ anzubilden, wie es eine parlamentarische Körperschaft ist.

Der Bundesstaat erhebt sich daher nicht über den Gliedstaaten als eine über mehrere Häuser gewölbte Kuppel[44]), welche an der Construction der ursprünglich bestehenden Gebäude nichts ändert, sondern vielmehr das bereits Vorhandene zu schützen scheint. Im Gegentheil durchbricht er den Bau der Gliedstaaten, wühlt ihr Fundament um, setzt seine Quadern an Stelle ihrer Bausteine und lässt die alten Mauern nur da stehen, wo der Neubau keine Veränderung erfordert.

12. Als ein wichtiges Moment für den Bundesstaatsbegriff ist neuerdings im Gegensatze zu der von Waitz[45]) geforderten vollständigen Trennung der Central- und Gliedstaatsgewalt, die Nothwendigkeit einer derartigen Organisation der Bundesgewalt behauptet worden, dass den Gliedstaaten ein Antheil an dem Zustandekommen und der Bethätigung des Gesammtstaatswillens zugestanden werden muss. Der Bundesstaat ist nicht nur nationaler, sondern auch föderaler Staat, er ist

---

[41]) Staatsr. I, S. 168.

[42]) Deutsches Reichswahlgesetz Art. 5, Reichsv. Art. 20; Schw. V. Art. 72, 73; U. V. Art. I, sect. 2, 3.

[43]) U. V. Art. I, sect. 2, 2; vgl. Rüttimann I, §. 123.

[44]) Laband I, S. 134.

[45]) Politik S. 173.

nicht nur Staat, sondern auch Bund.[46]) Für Laband, dem die Bundesstaatsgewalt als die ideale Einheit der Gliedstaatsgewalten erscheint, ist die Antheilnahme der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundesstaates eine nothwendige Folgerung aus seinem Bundesstaatsbegriff.[47])

Ist es richtig, dass der Bundesstaat nicht durch die Staaten geschaffen, sondern eine That der Nation ist, dann zwingt nichts zu der Forderung, dass die Centralgewalt die Einheit der Gliedstaatsgewalten sein müsse. Ja, wenn man den staatlichen Charakter der Bundesgewalt behauptet, erscheint es vom streng formal-juristischen Standpunkte aus überhaupt irrelevant, wie der Wille des Bundesstaates zu Stande kommt. Der Process der staatlichen Willensbildung, vom politischen und ethischen Standpunkt von der grössten Bedeutung, hat für eine formal-juristische Betrachtung nur insoferne Werth, als die Organe, in denen die Willensbildung sich zu vollziehen hat, durch Rechtssätze bezeichnet sind und die Art und Weise der Ausübung ihrer Functionen rechtlich festgesetzt ist. Der Vorgang der Willensbildung selbst ist jedoch juristisch gar nicht zu erfassen. Die Gesetze entspringen factisch in allen Staaten nicht einem individuellen Willen, sondern der Einigung von Willensäusserungen verschiedener Personen und Collegien, seien dies nun im absoluten Staate die Regierung mit ihren Gesetzgebungscommissionen, im constitutionellen Staate die Kammern, deren Beschlüsse vom Fürsten sanctionirt werden, oder in der Republik die verfassungsmässig vom Volke mit der staatlichen Willensbildung betrauten Organe. Juristisch betrachtet ist jedoch das Gesetz nicht Wille der einzelnen Personen und Körperschaften, welche es beschlossen haben, sondern einheitlicher Wille des Staates, dem gegenüber Alles, was bis zu dem Zustandekommen des Gesetzes vorgegangen ist, keine rechtliche Bedeutung hat. So erlangt in der Monarchie durch die Sanction des Fürsten[48]), in der Republik durch die

---

[46]) Auerbach, Das neue deutsche Reich, 1871, S. 21 ff.; Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung, 1873, S. 97; G. Meyer, Grundzüge S. 24, Erörterungen S. 18; Bluntschli, Geschichte des schweiz. Bundesr. I, S. 565.

[47]) I, S. 82.

[48]) Laband II, §. 56. Gegen die Allgemeingiltigkeit dieser Ausführungen vgl. H. Schulze, Lehrbuch d. Deutschen Staatsrechts I, S. 527 Anm.

Zustimmung des letzten zur Mitwirkung an der Gesetzgebung berufenen Factors oder durch Ablauf einer bestimmten Zeit, binnen welcher der zu einem Veto Berechtigte keinen Einspruch erhoben hat, ein Gesetzentwurf Gesetzeskraft. Alle Vorgänge von der Einbringung des Gesetzentwurfes in die erste über das Schicksal desselben entscheidende Kammer bis zu dem letzten Stadium, das er vor der definitiven Beschliessung zu durchlaufen hat, sind für den Juristen nur innere Vorgänge der Staatspersönlichkeit, vergleichbar dem Hin und Wieder, dem Bedenken und Ueberlegen, welches im Individuum dem Entschlusse und der That vorangeht, das ebenfalls juristisch von keiner Bedeutung ist, so grossen Einfluss es auch auf das Zustandekommen des Willens, auf die Art und Weise der Ausführung haben mag. Psychologisch zeigt sich Entschluss und Wille als ein untheilbarer Act der von allen vorangegangenen psychischen Processen toto genere verschieden ist. Wenn aber juristisch das Wollen des Staates eine Reihe in sich untheilbarer Acte eines einheitlichen Subjects sein muss, dann ist nur für die ethisch-politische Betrachtung ein Theilnehmen an der staatlichen Willensbildung denkbar. Wenn eine Mehrheit von Personen zur Trägerschaft des Staatswillens berufen ist, so ist der Staatswille nicht etwa die Summe der Einzelwillen, sondern der Wille einer von allen Einzelnen verschiedenen Persönlichkeit, nämlich der Gesammtheit der Träger der Staatsgewalt als Einheit gedacht. An dem Zustandekommen des Willens dieser Persönlichkeit hat praktisch ein jeder Theilnehmer gewiss positiv und negativ Einfluss, aber der entscheidende Willensact ist von dem Willen aller Theilnehmer ebenso unterschieden, wie der die Sanction aussprechende und dadurch einzig und allein den parlamentarischen Beschlüssen die Rechtskraft verleihende Wille des Monarchen im constitutionellen Staate von den Willensäusserungen der Kammern.

Von einer Theilnahme an der Souveränetät in welcher Form auch immer kann daher eigentlich nur im ethisch-politischen Sinne gesprochen werden. Wenn also in den Bundesstaatsverfassungen den Gliedstaaten eine Mitwirkung an dem Zustandekommen des Staatswillens und an der Ausübung der

Staatsherrschaft eingeräumt ist, so hat dies wohl eine hervorragende politische Bedeutung, ist aber von keinerlei specifischer Wirkung auf den Charakter des Staates. So wie es für den Begriff der Monarchie schlechthin gleichgiltig ist, ob der Monarch unbeschränkt regiert oder seinen Willen verfassungsmässig eingeschränkt hat, wie absolute und constitutionelle Monarchie innerhalb des Begriffes der Einherrschaft Raum haben, wie Monarchie und Republik trotz der Verschiedenheit des Trägers der Staatsgewalt beide unter den Staatsbegriff fallen, und die allgemeinen Sätze von der Natur des Staates und der Staatsgewalt auf beide gleichmässig Anwendung finden, so ist es auch für den Begriff des Bundesstaates gleichgiltig, in welcher Weise sein von dem Willen der Glieder unterschiedener und über ihnen stehender Wille zu Stande kommt. Es ist nur eine Species des Genus Bundesstaat, in welchem eine Organisation durchgeführt ist, die die Gliedstaaten zu positivem Antheil an den Staatsthätigkeiten beruft.

Politisch allerdings ist die juristisch nicht unbedingt nothwendige Theilnahme der Gliedstaaten an der Bundesgewalt von der grössten Bedeutung. Die Gesundheit des Staatslebens ist davon abhängig, dass die im Volke wirkenden realen Mächte in den Dienst des Staates gezogen, an seiner Existenz betheiligt werden, sonst ist die Gefahr vorhanden, dass sie sich feindselig dem politischen Ganzen entgegenstellen. So gebietet es die politische Klugheit, dass gesellschaftliche Classen, die Macht und Einfluss im Volke besitzen, vom Staate zum mindesten nicht zurückgedrängt werden. Sowie nun der Staat bei seiner Organisation auf die sociale Gliederung des Volkes Bedacht nehmen muss, so kann er es noch weniger ignoriren, dass er politische Verbände in sich befasst, die nicht nur mit weitgehendem Rechte der Selbstverwaltung, sondern überdies mit uncontrolirbarer staatlicher Macht ausgerüstet sind. Diese Verbände bei der Ordnung der Ausübung seiner Functionen gänzlich bei Seite zu schieben, wäre ein schwerer Verstoss gegen die ersten Gebote der Staatsweisheit.[49])

---

[49]) Tocqueville I, ch. VIII, p. 142 sagt treffend von den Staaten der Union: „*L'introduction de leurs forces individuelles dans les rouages du gouvernement fédéral n'avait rien d'extraordinaire. Elle ne faisait que constater*

Indem der Bundesstaat aber den Gliedstaaten einen Antheil an der Ausübung der Staatsfunctionen einräumt, wird er, wiederum nur den Geboten der Staatsweisheit folgend und nicht etwa durch die juristische Logik dazu gezwungen, anknüpfen müssen an das historisch Gegebene. Je nach der Stärke des nationalen in seinem Verhältnisse zum particularen Bewusstsein, nach der Stellung der Träger der bisherigen Staatsgewalten, dem Masse der freien Bewegung, das er den Gliedstaaten überlassen hat, wird er die Art und Weise der Theilnehmerschaft derselben an der Bundesstaatsgewalt regeln. Er kann die ganze Staatsgewalt der Gesammtheit der Gliedstaatsgewalten zuweisen, wie im deutschen Reiche; die Gliedstaaten nur als Wahlkreise für einen an der Gesetzgebung und der Bestellung der Executive theilnehmenden Ständerath benutzen, wie in der Schweiz, oder ihnen die Bestellung eines zur Theilnahme an der Gesetzgebung sowohl als der Regierung berufenen Senates zuweisen [49a]) und sie bei dem Modus der Präsidentenwahl berücksichtigen, wie in der Union, und ihnen ferner einen gewissen Einfluss auf Verfassungsänderungen gestatten, wie in der Union und der Schweiz.[49b]) Es können allen Staaten

---

un fait existant, celui d'une puissance reconnue qu'il fallait ménager et non violenter."

[49a]) Die Mitglieder des Ständeraths stimmen ohne Instructionen (Verf. Art. 91), sind daher *de jure* ebensowenig Vertreter der kantonalen Interessen als die des Nationalraths. In der Union ist zwar die Instruction der Senatoren durch die Staaten häufig geübt (vgl. Rüttimann I, §. 153), indessen sind die Senatoren „keineswegs verpflichtet, grundsätzlich die „Staatenrechte" zu wahren, sondern vielmehr so zu stimmen, wie sie es im Interesse der Union erachten, zu deren Regierungsgewalt sie als Senatoren gehören; und in der That hat der Senat sich oft genug bereit gefunden, das Ansehen der Centralregierung dem Particularismus gegenüber mit Entschiedenheit zu wahren oder zu erweitern." Schlief S. 447. Allerdings sollte nach der Ansicht der Verfasser der Constitution durch die gleichen Stimmen der Staaten im Senate auch die Selbständigkeit der Staaten anerkannt und gewahrt werden, doch wurde von ihnen das Hauptgewicht auf die Stellung des Senates als eines conservativen Gegengewichtes gegen das leicht bewegliche Repräsentantenhaus gelegt. Vgl. *The Federalist* Nr. LXXII, LXXIII (Hamilton).

[49b]) U. V. Art. V: „*The Congress, whenever two-thirds of both houses shall deem it necessary, shall propose amendments to this Constitution, or on the application of two-thirds of the several States, shall call a convention for*

gleiche Rechte zuertheilt werden, oder einem oder mehreren von ihnen eine hervorragendere Stellung und ein grösserer Einfluss auf die Leitung der Bundesangelegenheiten eingeräumt sein. Wie bei allen politischen Fragen lassen sich weder über die Art noch das Mass der Betheiligung der Gliedstaaten irgend welche feste Regeln aufstellen.

Die föderale Organisation der Bundesstaatsgewalt gehört daher nicht zu den wesentlichen Merkmalen derselben. Mit Rücksicht auf ihre grosse Zweckmässigkeit jedoch und der hieraus sich ergebenden Wahrscheinlichkeit, dass in jeder Bundesstaatsverfassung dem föderalen Gedanken ein gewisser Spielraum eingeräumt sein wird, könnte man sie als ein Naturale des Bundesstaatsbegriffes bezeichnen, welches jedoch im Allgemeinen nur ganz vage dahin formulirt werden kann, dass den Gliedstaaten eine den concreten Verhältnissen angepasste Einflussnahme auf die Centralgewalt einzuräumen ist. Eine jede präcise Formulirung für die Verwirklichung des föderalen Princips im Bundesstaate würde das Schicksal so vieler Schablonen theilen, dass sie von den um Schulbegriffe unbekümmerten historischen Mächten bald zersprengt werden würde.

13. Noch weniger als für die Geltendmachung der föderalen Idee in der Bundesverfassung lassen sich, ausgenommen in einigen, allerdings wichtigen Punkten, die später erörtert werden, allgemeine Sätze aufstellen über den Kreis von Aufgaben, die die Centralgewalt sich vorzubehalten hat, sowie über die Art und Weise der Durchführung derselben. Nur das Eine ist nothwendig, dass der Bundesstaat, da er eben Staat ist, auch staatlich organisirt sei, dass er daher die nothwendigen Functionen des Staatslebens: Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit selbst ausübe.

---

proposing amendments, which in either case, shall be valid to all intents and purposes as part of this constitution, when ratified by the legislatures of three-fourths of the several States or in conventions of three-fourths thereof, as the one or the other mode of ratification may be proposed by the Congress.“ Schweiz. V. Art. 121: „Die revidirte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung theilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.“ Vgl. auch Art. 86.

Für das Was und das Wie der von ihm auszuübenden Thätigkeiten aber eröffnet sich ihm ein weiter Spielraum. Er kann in allen Staatsformen verwirklicht werden: er kann monarchisch organisirt sein, wie Deutschland nach der Reichsverfassung von 1849; die Fülle seiner Gewalt in die Hände einer Mehrheit von Personen legen, wie im deutschen Reiche; endlich das ganze Volk als Träger seiner Souveränetät erklären, wie in der Union und der Schweiz. Es kann das Schwergewicht des staatlichen Lebens in die Gliedstaaten verlegt sein, derart, dass die Function dieser als die Regel, die der Centralgewalt als die Ausnahme erscheint, und umgekehrt können die nationalen Aufgaben in allen wichtigen Beziehungen der souveränen Gewalt zur Verwirklichung überlassen sein, so dass nur in die Lücken der Competenz des Centralstaates die Thätigkeit der Gliedstaaten erfüllend einzugreifen hätte. Der Bundesstaat kann bei der Erfüllung seiner Verwaltungsaufgaben die Mitwirkung der Gliedstaaten so viel als möglich vermeiden, derart, dass er zum weitaus überwiegenden Theile nur mittelst seiner Organe verwaltet — wie dies in der Union der Fall ist, woraus die irrige Vorstellung von den absolut getrennten Sphären der Bundes- und Gliedstaatsgewalt, die sich ignoriren, entstanden ist.[50]) Oder der Bundesstaat kann die Gliedstaaten selbst zur Durchführung der ihm vorbehaltenen Aufgaben benutzen, er kann sie in dieser Hinsicht als Selbstverwaltungskörper seinem Organismus einfügen, wie dies die Schweiz und das deutsche Reich zeigen.[51]) Jede concrete staatliche Bildung ist das Product historischer, socialer und politischer Verhältnisse. Deshalb trägt jeder Staat neben den allgemeinen in ihm zur Erscheinung kommenden Merkmalen auch einen streng individuellen, nur ihm angehörigen Charakter. So auch jeder Bundesstaat in Beziehung auf seine Form, Gestaltung und Vertheilung der Competenzen. Wie immer aber die Vertheilung der Competenzen ausfallen möge, dem Bundesstaate bleibt der Charakter als souveräner Staat dadurch gewahrt, dass potentiell alle

---

[50]) Zuerst ausgesprochen 1788 von **Madison**, Federalist Nr. XXXIX, pag. 307.

[51]) Vgl. die Gegenüberstellung der Union und des deutschen Reiches bei **Haenel**, die Unionsverfassung. Annalen des deutschen Reichs 1878, S. 805 f.

Hoheitsrechte, auch die den Gliedstaaten zur selbständigen Innehabung überwiesenen, in ihm enthalten sind, der Gliedstaat hingegen bleibt nichtsouverän, weil sein Wirkungskreis ihm als ein, wenn auch uncontrolirbarer, durch die Bundesstaatsverfassung eingeräumt ist.

Von den hier entwickelten Sätzen aus ergibt sich die Unhaltbarkeit der Lehre, welche in dem verschiedenen Inhalte der Competenzen den specifischen Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat erblickt, und in dem nur nach aussen gewendeten Bunde den Staatenbund, in dem auch innere Zwecke des Staatslebens fördernden den Bundesstaat erkennt.[51a]) Nicht der Unterschied der Zwecke kann einen Unterschied in der rechtlichen Structur der Staatenverbindungen hervorrufen, sondern nur der Unterschied in den Rechtsgründen. Vertragsmässige Gemeinschaft bei noch so weitgehender Centralisation bringt keinen Staat hervor, verfassungsmässige Stellung der Gliedstaaten zur Bundesgewalt verleiht bei der grössten Einschränkung der Competenz der Centralgewalt der Verbindung nicht den Charakter eines Bundes selbständiger Staaten.

Sowie der Staatenbund nur an der Souveränetät der Bundesglieder, hat der Bundesstaat nur an der Souveränetät der Centralgewalt seine Grenze, so dass sich der weiteste Spielraum für seine Organisation nach allen Richtungen entwickelt. Nur drei Momente sind nothwendig, um seinen Begriff zu wahren. Souveränetät der Centralgewalt, directe Unterordnung des Volkes unter dieselbe und die Existenz der Gliedstaaten.

14. Aus der Souveränetät der Bundesgewalt ergibt sich, dass die Thätigkeiten, welche die Existenz des Gesammtstaates unmittelbar berühren, ausschliesslich der Centralgewalt zu-

---

[51a]) P. A. Pfizer a. a. O. S. 44, 45; Snell I, p. XXI; Blumer I, 143; Trendelenburg, Naturrechts 2. Aufl. S 585; G. Meyer, Lehrbuch S. 21 sieht in dem nur nach aussen gewendeten Bunde stets einen Staatenbund wegen mangelnden Substrates für eine directe Herrschaft der Bundesgewalt über die Unterthanen. Ein solches würde aber auch einem derartigen Bunde nicht fehlen, wenn ihm nur das Recht der Verkündigung der von ihm abgeschlossenen Staatenverträge gebührte.

stehen müssen. Das Recht über Krieg und Frieden, schon im Staatenbunde ein gemeinsam auszuübendes, wird im Bundesstaate ganz und ungetheilt der souveränen Gewalt vorbehalten sein müssen. Ebenso wird der Schwerpunkt des internationalen Verkehres in ihr liegen; selbst da, wo den Gliedstaaten das Recht internationaler Verträge nicht entzogen ist, wird es naturgemäss nur auf Verwaltungsverträge beschränkt sein. Politische Verträge, die doch nothwendig eine Wirkung auf die Stellung des Staates als solchen haben, sind, wenn dies auch nicht ausdrücklich ausgesprochen ist, der Competenz der Gliedstaaten ganz entzogen, sonst würden diese in der Lage sein, durch ihr Vertragsrecht dem Gesammtstaate Verpflichtungen aufzuerlegen, und damit wäre die Souveränetät in ihren und nicht in seinen Händen. Aus diesem Grunde ist es auch unzulässig, dass ein Gliedstaat zu anderen nicht zum Bunde gehörigen Staaten in das Verhältniss eines Staatenbundes oder einer Realunion ohne ausdrückliche Zustimmung des Gesammtstaates tritt. Und wenn diese Zustimmung erfolgt, so involvirt sie den Abschluss einer Defensivallianz des Bundesstaates mit der Macht, zu welcher der betreffende Gliedstaat in eine der erwähnten Verbindungen tritt, so dass das Bündniss eigentlich vom Bundesstaate in Beziehung auf einen Theil seines Gebietes abgeschlossen wird. Ebenso kann Incorporation fremden Gebietes in einen Gliedstaat nur mit dem Willen des Bundes stattfinden, da eine solche den Schutz des neuerworbenen Staatsgebietes verlangt, den der Gliedstaat aus eigener Macht nicht gewähren kann.[52])

15. Indem der Bundesstaat seiner Centralgewalt eine Reihe staatlicher Aufgaben vorbehält, erscheint es zweckmässig, dass er in seiner Verfassung zunächst positiv nur seinen Wirkungskreis festsetzt und demgemäss diejenigen Functionen ausdrücklich aufzählt, welche er selbst ausüben will. Dadurch gewinnt es auf den ersten Blick den Anschein, als ob

[52]) v. Mohl, Reichsstaatsr. S. 25; G. Meyer, Lehrbuch S. 423 (jedoch für Zulässigkeit von Unionen). A. A. Laband I, S. 189. Fernere Literaturangaben über die Punkte bei G. Meyer, l. c. Für die Union erledigen sich diese Fragen durch die U. V. Art I, sect. 10 ausgesprochenen Verbote, für die Schweiz durch Art. 8 der Verfassung.

die Gliedstaaten die nicht der Centralgewalt vorbehaltenen Rechte auch im Bunde als ursprüngliche, von der souveränen Gewalt in keiner Weise abgeleitete besässen, woraus denn leicht der Schluss gezogen werden könnte, als wäre nicht nur, wie es die populäre Anschauung ist, der Bundesstaat das Product eines Vertrages, sondern auch eine Aenderung der bestehenden Bundesverfassung nur im Wege des Vertrages möglich. Damit hängt die so oft in der Literatur des Bundesstaates wiederkehrende, mit dem Wesen eines souveränen Staates unvereinbare Behauptung zusammen, dass im Zweifel die Vermuthung gegen die Competenz des Bundes und für die der Gliedstaaten spreche. [53]) Als eine legislatorische Grundlage dieser Anschauung gilt das zehnte Amendement zur Unionsverfassung [54]) und der ihm nachgebildete Artikel 3 der schweizer Bundesverfassung. [55])

Das Irrige, trotz gesetzlicher Bestimmungen auch praktisch Unhaltbare dieser Ansichten [55a]) zeigt sich deutlich bei Erwägung der Möglichkeiten, wie ein souveräner Staat seine und der von ihm abhängigen Verbände Competenzen festsetzen kann. Er ist nämlich keineswegs gezwungen, positiv die

---

[53]) Die richtige Ansicht wurde indess bereits früher ausgesprochen von Held, System (1856) I, S. 395 und O. Mejer (1861), Einleitung S. 6, Note 7.

[54]) „*The powers not delegated to the United States by the constitution nor prohibited by it, are reserved to the states respectively or to the people.*“ Vgl. Story I, §. 410 ff. gegen die unberechtigten Schlüsse auf die Interpretation der Unionsverfassung, welche aus diesem Amendement gezogen worden sind.

[55]) „Die Kantone sind souverän, so weit ihre Souveränetät nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.“

[55a]) Die juristische Consequenz der citirten gesetzlichen Bestimmungen, wenn sie zu Gunsten der Staaten- und Kantonalsouveränetät genommen würden, wäre die Unmöglichkeit der Einreihung der Union und der Schweiz unter die Bundesstaaten, da sich aus ihnen logisch nur der Schluss ergibt, den factisch v. Martitz, Betrachtungen, S. 41, bezüglich des norddeutschen Bundes gezogen hat, dass „die Bundesgewalt ihre rechtliche Grundlage nur in der Souveränetät der einzelnen Bundesstaaten findet“. Vgl. die treffenden Ausführungen von Story §§. 445—447, der die auf alle Bundesstaaten passende Bemerkung macht: „*It can never be presumed, that the framers of the Constitution, declared to be supreme, could intend to put its powers at hasard upon the good wishes or good intention or discretion of the States in the exercise of their acknowledged powers.*“ *I, p. 330.*

Competenz der in ihm enthaltenen Verbände abzugrenzen, er kann dies auch negativ thun, indem er in seiner Verfassung die Gegenstände aufzählt, für welche er sich die Competenz vorbehält, und ausdrücklich oder stillschweigend alle anderen den Gliedstaaten zuweist. Allerdings wird sich selbst bei der grössten legislatorischen Meisterschaft nie eine scharfe, jeden Zweifel ausschliessende Grenzlinie ziehen lassen, denn, wie schon erwähnt, widerspricht es dem organischen Zusammenhang der Staatsfunctionen, diese derart zu zerlegen, dass die so geschaffenen Theile in vollständiger Getrenntheit nebeneinander bestehen könnten. Zweifel, ob im concreten Falle der Bundes- oder der Gliedstaat competent sei, werden entstehen, und damit ist die Nothwendigkeit gegeben, für die Entscheidung solcher Competenzstreitigkeiten zu sorgen, und da ergibt sich aus dem Wesen des Bundestaates, dass nur er befugt sein kann, über seine Zuständigkeit durch seine Organe zu richten. Nicht etwa eine schiedsrichterlichen Charakter tragende Instanz ohne *imperium*, sondern eine mit der vollen staatlichen Autorität ausgerüstete Instanz des Bundes hat durch inappellablen Spruch zu entscheiden. So hat die Union die Entscheidung über verfassungsrechtliche Conflicte ihrem Obergerichte [56]), die Schweiz seit der letzten Verfassungsrevision dem Bundesgerichte [57]), das deutsche Reich dem Bundesrathe [58]) übertragen. Daher erklärt Calhoun sich entschieden gegen das Recht des Unionsobergerichtes, Acte der Gliedstaaten zu vernichten, das er als eine Usurpation bezeichnet [59]), denn durch Nichts manifestirt sich die Souveränetät eines Staates klarer, als durch die Fähigkeit, über seine Zuständigkeit zu entscheiden.

16. Sowie nun der Bundesstaat innerhalb der bestehenden Verfassung im Zweifelsfalle über seine Competenz zu richten hat, so kann auch nur er in den verfassungsmässigen Formen seine Competenz verengern und erweitern, nur er

[56]) U. Verf. Art. III, sect 2, 1; vgl. Kent I, 443; Story I, §. 375; Rüttimann I, §§. 327–329. II, §. 399

[57]) Revid. Schw. Verf. Art. 110, 1, Art. 113, 1.

[58]) Art. 19.

[59]) I, p. 318.

hat, unabhängig von jedem anderen Factor, das Recht der Verfassungsänderung. So wie die ursprüngliche Verfassung des Bundesstaates Gesetz und nicht Vertrag ist, so kann, wofern man den Begriff des Bundesstaates logisch zu Ende denkt, auch jede Aenderung der Verfassung nur im Wege eines von ihm gegebenen Gesetzes erfolgen. Gäbe man zu, dass für eine Aenderung öffentlich-rechtlicher Verhältnisse stets ein Vertrag zwischen Glied- und Bundesstaat nöthig sei, dann müsste man die Lehre von der Doppelsouveränetät *in integrum* restituiren und es dem Wesen des Staates nicht widersprechend erklären, wenn die Gesammtheit der staatlichen Functionen in zwei selbständige, zusammenhangslose Theile zerlegt wird. Denn ein ausschliesslicher Verkehr mittelst Vertrag kann nur statthaben zwischen Solchen, welche sich in Bezug auf den Vertragsinhalt als vollständig geschiedene, gegen einander selbständige Persönlichkeiten darstellen. Der Vertrag ist die Form des Verkehrs Gleichberechtigter, wo aber rechtlich ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung gegeben ist, vollziehen sich die Lebensverhältnisse nicht in einem sich Vertragen, sondern in Befehlen und Gehorchen. Grenzt man daher irgend eine Sphäre ab, innerhalb welcher ein Gegenüberstehen von Bundes- und Gliedstaat als völlig gleichberechtigter Personen statthat, so spaltet man die Staatsfunctionen derart, dass damit die Staatsidee selbst gespalten und vernichtet wird. Nur insofern der Bundesstaat die Regelung einer speciellen Angelegenheit durch Gesetz verschmäht, kann er, wenn es sich um eine verfassungsmässig in die Competenz des Gliedstaates fallende Angelegenheit handelt, mit diesem darüber in ein vertragsmässiges Verhältniss treten. Es ist jedoch klar, dass solche Verträge nur als Ausnahmen und nur auf ein eng begrenztes Gebiet beschränkt bestehen können.[59a])

Verfassungsänderungen sind immer die Folge einer in den Existenzbedingungen des Staates gelegenen Nothwendigkeit. Daher ist das Recht der Verfassungsänderung eine Consequenz des Begriffes des souveränen Staates. Ein Staat, dessen Existenzbedingungen dem guten Willen seiner Glieder anheim-

---

[59a]) Vgl. Haenel, Vertr. Elem. S. 243, 244; Dubs II, S. 28.

gestellt sind, ist nicht souverän, denn Souveränetät schliesst die Unabhängigkeit in sich. Wo daher die Competenz eines Bundes nur durch den einhelligen Vertragswillen der Glieder abgeändert werden kann, da ist kein Bundesstaat und überhaupt kein Staat, sondern nur eine mit delegirter und daher auch von dem Eigner zurückziehbarer Macht ausgerüstete Socialgewalt vorhanden.[59b])

Aus dem Wesen der Souveränetät folgt, dass in ihr sämmtliche Hoheitsrechte, das Recht der Ordnung der staatlichen Functionen nach allen Seiten des staatlichen Lebens enthalten ist. Die souveräne Gewalt kann zwar ihre Aufgaben durch relativ selbständige Verbände unter ihrer Oberaufsicht ausführen lassen und deren Erfüllung sogar zu eigenem, das heisst uncontrolirbarem Rechte abtreten. Aber stets muss es, falls sie ihrem Begriffe entsprechen soll, in ihrer Macht liegen, durch ihre Organe die Grenzen ihrer unmittelbaren Wirksamkeit zu bestimmen. Entzieht sie ihren Gliedern die ihnen übertragene oder überlassene Macht, so thut sie dies nicht kraft des mit dem ihrigen übereinstimmenden Willens derselben, sondern kraft ihres eigenen, der keiner Ermächtigung von irgend einer anderen Gewalt bedarf. Verfassungsänderungen im Bundesstaate erfolgen daher durch die hiezu berufenen Bundesorgane ebenso gut wie im Einheitsstaate auf dem Wege der Gesetzgebung.[60])

Die Negation des Bundesstaatsbegriffes lässt sich auch durch die Thatsache, dass Einhelligkeit der Gliedstaaten zur Verfassungsänderung des Bundes nicht erfordert wird, nicht

---

[59b]) Für G. Meyer, Lehrbuch §§. 13, 14 ist selbst ein solcher Bund noch Bundesstaat, gemäss seiner Ansicht, dass der Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat in der Art der Herrschaft der Bundesgewalt über die Unterthanen (dort vermittelt durch die Staaten, hier unvermittelt) liege.

[60]) Unionsv. Art. V. (s. oben Note 49[a]) dazu Art. VI, 2: *This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, — — — shall be the supreme law of the land*". Schweiz Art. 199: „Die Revision der Bundesverfassung geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung." Deutsches Reich Art. 78: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung."

als absolut haltlos hinstellen.[61]) Wenn in der Union dreiviertel der Staaten[61a]), in der Schweiz die Mehrheit der Kantone[62]), im deutschen Reich dreiviertel Majorität in dem die verbündeten Regierungen repräsentirenden Bundesrathe[63]) zur Verfassungsänderung nöthig sind, so kann sie auf die Confederation der amerikanischen Rebellenstaaten hinweisen, die nicht Bundesstaat, sondern, wie schon ihr Name besagt, Staatenbund sein und die ungebrochene Souveränetät der verbündeten Staaten im Bunde bewahren wollte. Auch in dieser war zur Aenderung des Bundesvertrages nicht die Zustimmung sämmtlicher Staaten erforderlich.[64]) Wenn man ein Secessionsrecht der Bundesglieder zugibt, ist es in der That nicht abzusehen, weshalb nicht auch einer grösseren Majorität die Entscheidung über das Mehr oder Weniger der gemeinsamen Angelegenheiten zustehen sollte, der sich die etwa dissentirenden Staaten, sofern sie noch länger im Bunde verweilen wollen, zu conformiren haben. Allerdings wird hiebei auf den moralischen Zwang gerechnet, der in den meisten Fällen auf die dissentirenden Staaten geübt werden wird, indem die Nachtheile, welche einem oder wenigen Staaten durch den Austritt aus dem Bund erwachsen würden, die Anpassung an den Majoritätswillen, die das fernere Verweilen im Bunde bedingt, herbeiführen würden. Aber soviel ist durch die Confederation der Secessionsstaaten klar geworden, dass man aus der Thatsache allein, dass Majoritätsbeschlüsse zu Verfassungsänderungen hinreichend sind, noch keinen stringenten Schluss auf die Gesetzesnatur der Verfassungsänderung und auf die Staatsnatur des Bundes ziehen kann.

17. Und damit tritt denn die Frage auf, an welchem Merkmale im concreten Falle der Bundesstaat vom Staatenbunde sicher zu unterscheiden ist. Das theoretische

---

[61]) U. V. Art. V; vgl. die vorangehende Note.

[61a]) Vgl. Calhoun II, 292; Seydel, Bundesstaatenbegriff a. a. O. S. 221.

[62]) Schw. V. Art. 121.

[63]) R. V. Art. 78 erklärt Verfassungsänderungen für abgelehnt, wenn sie vierzehn Stimmen in dem achtundfünfzig Mitglieder zählenden Bundesrathe gegen sich haben.

[64]) S. oben S. 195.

Merkmal liess sich leicht formuliren: dort Souveränetät des Bundes, hier Souveränetät der Glieder. Aber praktisch lässt sich im Zweifelsfalle der einen oder der anderen Bildung das geheischte Merkmal nur zuerkennen, indem man constatirt, ob die Glieder ein Secessionsrecht besitzen oder nicht. Und wenn einmal ein solches Secessionsrecht behauptet wird, so hält es schwer, die Existenz desselben an der Hand irgend einer Bundesverfassung zu widerlegen. Das *federal government* Calhoun's sieht der Union zum Verwechseln ähnlich.

Die Ueberzeugung, dass der Gliedstaat dem Bundesstaat untergeordnet sei, dass er daher nicht das Recht habe, sich aus dem nationalen Körper loszureissen, sie muss vor aller juristischer Deduction feststehen. Wir haben in der Einleitung bei aller Betonung der Nothwendigkeit einer streng juristischen Basis des Staatsrechts bemerkt, dass es ein absolut voraussetzungsloses publicistisches Denken, ohne bewusste oder unbewusste politische Anschauungen über die Natur und Zwecke des Staates und eines concreten staatlichen Gebildes nicht gebe. So auch bei dem Bundesstaate *in abstracto*, wie *in concreto*. Die Anerkennung der staatlichen Natur des Bundes und eines Bundes hat die politische Voraussetzung, dass man in ihm die Verwirklichung des nationalen Gedankens oder einer anderen historischen Nothwendigkeit finden will. Der Gedanke, dass das Reich der nationale Staat der Deutschen sei, liegt den staatsrechtlichen Deductionen Haenel's und Laband's bereits zu Grunde[65]), und die particularistische Theorie vom „staatsrechtlichen Staatenbunde" hat nur deshalb so wenig Anklang gefunden, weil das nationale Gefühl in den Vertretern der Wissenschaft so lebendig ist, dass Niemand unter ihnen das zu vertheidigen vermag, was zwar in der wenig selbständigen und überdies die äussersten Consequenzen vermeidenden Form, in der es Seydel darbot, aber durchaus nicht seiner ganzen gefahrvollen inneren Bedeutung nach widerlegt ist. In der Union

---

[65]) Dass auch die streng juristische Behandlungsweise des deutschen Staatsrechts im Hintergrund politische Bedeutung habe und beanspruche, hat Haenel selbst betont; vgl. Zur Kritik der Begriffsbestimmungen des Bundesstaates a. a. O. S. 92.

hat das Resultat des Bürgerkrieges die Vertheidiger der Staatenrechte, wenn auch nicht völlig zum Schweigen gebracht, so doch ihre Stimmen und Forderungen wesentlich gedämpft; vor dem Kriege jedoch wäre es kaum möglich gewesen, durch einen unparteiischen, nur von juristischen Gesichtspunkten ausgehenden Schiedsspruch einer der Parteien Recht zu geben, weil jede juristische Deduction von einer bestimmten Ansicht über die Natur der Union ausging, und das zu Beweisende immer schon vorausgesetzt war.[66])

Nur wenn man in die Geschichte blickt, die historische Entwickelung einer Nation beachtet, die Gefahren kennt, welche dem nationalen Leben aus der particularistischen Zerrissenheit erwachsen, nur dann wird man mit völliger Sicherheit, wenn es eine Nation über den blossen Bund der Regierungen hinaus gebracht hat, in der mit direct auf das Volk wirkender Macht ausgestatteten Bundesgewalt die Verwirklichung des nationalen Staates finden, ihm die wesentlichen Merkmale des souveränen Staates zusprechen, und demgemäss jede Auflösung des Bundes, sei es durch übereinstimmenden Willen der Gliedstaaten, sei es durch Secession derselben für rechtlich unmöglich erklären. Aber ein formal juristisches Kriterium für den Bundesstaat, welches jeden Versuch particularistischer Auffassung desselben von Vornherein als gänzlich haltlos darstellte, ist wenigstens für die gegenwärtigen Repräsentanten desselben nicht zu finden und liegt auch nicht in der Möglichkeit einer Majorisirung eines Theiles der Gliedstaaten bei Verfassungsänderungen.

Aber trotz der Unzulänglichkeit des Majoritätsprincipes, als Kriterium des Bundesstaates ist man doch nicht, wie Haenel befürchtet, „der unbegründbaren und darum auch unwiderleglichen Willkür jedes Constructionsversuches der Gemeinschaftsverhältnisse preisgegeben.“ [67]) Denn in Beziehung

---

[66]) „Die Frage der Nullification und Secession ist nicht erst von Calhoun und seinen Schülern geschaffen worden, sie ist so alt als die Constitution selbst und sie ist stets eine lebendige, wenngleich nicht immer eine brennende gewesen: ihre Wurzeln lagen in den gegebenen thatsächlichen Verhältnissen und die Constitution war der lebendige Ausdruck dieser gegebenen thatsächlichen Verhältnisse.“ v. Holst I, S. 69.

[67]) Vertr. Elem. S. 50.

auf eine organisirte Staatenverbindung ist nur Eine Alternative möglich. Entweder ist sie selbst ein Staat: dann duldet sie der staatlichen Natur gemäss kein wie immer geartetes vertragsmässiges Verhältniss der Glieder zu ihrer Centralgewalt, dann sind die Glieder, insoferne sie an der Bildung des Willens dieser Centralgewalt betheiligt sind, ihre Organe, dann setzt sie die Competenzen fest und nimmt Aenderungen derselben vor, dann sind die Einzelstaaten der vollen Bedeutung des Wortes nach organische Gliede des Ganzen, und es gibt daher keine Möglichkeit vertragsmässiger Lösung des Bundes und keine Möglichkeit einer rechtich begründeten Secession. Oder der Bund beruht auf Vertrag: dann sind alle seine Functionen nur Ausübung vertragsmässiger Verpflichtungen durch ein von den Contrahenten geschaffenes und von ihnen abhängiges Organ, wie immer auch die Bundesgewalt beschaffen sein mag, dann gibt es keine nothwendige und darum unlösliche Verbindung der Einzelstaaten zu einem Ganzen, sondern nur ein trotz aller noch so weitgehender Gemeinschaft mechanisches Nebeneinanderbestehen der Einzelstaaten, weil sowohl die Möglichkeit vertragsmässiger Auflösung, wie auch die der Secession zugegeben werden muss. Alle diese Folgerungen hängen so innig zusammen, dass, wer eine von ihnen von irgend einem Bundesverhältniss aussagt, alle anderen auch in den Kauf nehmen muss. Die Ansichten der Halben, welche den Gliedstaaten ein Bischen Souveränetät retten wollen [68]) oder für Verfassungsänderungen wenigstens eine Schranke in einem den Rechtsgrund des Bundesstaates bildenden Vertrag zu finden behaupten [69]), können vor dem Forum juristischer Logik nicht Stand halten.

Die Gefahr für die Wissenschaft ist daher nicht so gross, da nur zwei von diametral entgegengesetzten politischen Meinungen getragene Ansichten juristisch möglich sind:

---

[68]) Der juristische Werth dieser Richtung wird am besten beleuchtet durch den Ausspruch Dubs II, S. 41, dass eine Bundesverfassung eine Mischung von Vertrag und Gesetz sei!

[69]) v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 11; G. Meyer, Lehrbuch S. 418 ff.; Dubs II, S. 31.

nationaler Staat mit relativ selbständigen Gliedern oder verbündete Particularstaaten mit unauslöschlich particularen und daher nationalfeindlichen Interessen. Und da in einer von gesundem Geiste erfüllten Nation die weite Ansicht wenige vor den letzten Consequenzen derselben zurückschreckende Anhänger finden wird, so hat dort, wo nicht, wie in der Union vor dem Secessionskriege, unversöhnliche Gegensätze einander gegenüberstehen, die dem Nationalstaate feindliche Vertragstheorie geringe Aussicht, eine der nationalen Theorie ebenbürtige Durchbildung zu erfahren.

18. Wer die Existenz vertragsmässiger Grundlagen des Bundesstaates behauptet, der muss in ihnen nothwendig eine Schranke für die Competenzerweiterung desselben aus eigenem Rechte finden und demgemäss die Souveränetät des Bundes leugnen. Wenn man hingegen de Bundesstaat als Staat und zwar als die zur souveränen Gesammtpersönlichkeit organisirte Nation erfasst, so lassen sich für seine Competenz nur diejenigen Schranken ziehen, welche sie sich selbst gesetzt hat. Jeder souveräne Staat kann, wenn es seine Zwecke erfordern, jedes in ihm sich vollziehende Lebensverhältniss seiner Macht unterwerfen, aber jeder Staat muss Sphären anerkennen, innerhalb welcher eine freie Bewegung der seiner Macht Unterworfenen statt hat. Daher hat jede Staatsgewalt, namentlich im modernen Rechtsstaate, Schranken, aber diese Schranken sind keine absoluten, sondern sie müssen fallen, wenn die höheren Zwecke des Staates es erfordern, oder vielmehr sie können weitergeschoben und verschoben werden, denn eine schrankenlose Staatsgewalt — die es factisch auch im absolutesten Staate nie gegeben hat — widerspricht der Idee des modernen Staates auf das Entschiedenste. Für den alle Zwecke des Volkslebens zu erfüllen berufenen Rechtsstaat muss es daher sowohl eine verfassungsmässige Beschränkung seines Willens, als auch die Möglichkeit geben, die Art und Weise der Ausübung seiner Functionen und den Umfang seines Herrschaftsbereiches stets unabhängig von jeder Macht ausser ihm zu normiren. Dem souveränen Staate ist daher bei aller Nöthigung zur Selbstbeschränkung kein Lebensverhältniss seiner Glieder principiell entzogen, und es lässt sich daher nur die Existenz von

Schranken für den Staatswillen überhaupt, nicht aber die concrete Gestaltung dieser Schranken aus dem Begriffe des Staates deduciren. Kein wie immer geartetes Recht eines Mitgliedes des Staates gibt es, das ihm nicht durch den in den verfassungsmässigen Formen geäusserten Staatswillen entzogen werden könnte. Ist der Bundesstaat daher souveräner Staat — und das wird Jeder zugeben müssen, der ihn überhaupt für möglich hält — so gibt es kein Recht seiner Glieder, an dem er eine Schranke fände, es sei denn, dass er sie sich selbst gesetzt hätte. So kann der Bundesstaat verfassungsmässig die Zustimmung des Gliedstaates zur Entziehung eines diesem zustehenden Rechtes fordern, dann ist es aber auch nur der Bundesstaatswille, der sich diese Beschränkung auferlegt hat.

Wenn der Bundesstaat nur selbstgesetzte Beschränkungen seiner Competenz besitzt und diese Beschränkungen keine absoluten sind, dann sind auch die Mitgliedsrechte der Gliedstaaten nicht seinem Willen entzogen. Allerdings hat man hier dem Staatswillen formelle Schranken ziehen wollen, insofern er nur eine alle Gliedstaaten gleichmässig treffende Umänderung oder Aufhebung der Mitgliedsrechte ohne die Zustimmung aller vornehmen dürfe.[70]) Wenn die Bundesstaatsverfassung dies bestimmt, lässt sich natürlich kein Einwand dagegen erheben. Aber aus dem Begriffe des Bundesstaates ergibt es sich mit nichten als juristische Consequenz. Das Princip der Rechtsgleichheit ist ein materiales, kein formelles Rechtsprincip. Und wenn es durch einen gesetzgeberischen Act verletzt wird, so hat der Staat zwar materiales, insofern er sich jedoch nicht ausdrücklich zur Anerkennung des Principes verpflichtet hat, kein formelles, kein Unrecht im juristischen Sinne begangen. So verstösst eine *bill of attainder*, ein Gesetz, welches für eine straflose Handlung, nachdem sie begangen wurde, und nur für den betreffenden Einzelfall eine Strafe festsetzt, gewiss im höchsten Grade gegen die materiale Gerechtigkeit. Nichtsdestoweniger ist sie nach englischem Rechte zulässig, und sie hat gegebenen

---

[70]) Laband I, S. 125.

Falls dieselbe rechtliche Bedeutung, wie irgend ein anderer gesetzgeberischer Act des englischen Parlaments.[71]) In den Vereinigten Staaten hingegen, wo solche *bills* verfassungsmässig untersagt sind[72]), ist eine derartige Judicatur des Einzelfalles durch einen legislatorischen Act sowohl in der Union als in den Gliedstaaten nur durch einen Bruch des formellen Rechtes möglich.

Die gleichmässige Behandlung der Gliedstaaten bei Verfassungsänderungen, die Unmöglichkeit, blos einem oder einigen von ihnen die selbständige Innehabung von Hoheitsrechten gegen ihren Willen zu entziehen, ist daher für die Competenz des Bundesstaates nur insofern eine juristische Schranke, als sie durch die Bundesverfassung festgesetzt ist. So sind in der Unionsverfassung ausdrücklich die Mitgliedsrechte bezeichnet, welche den Staaten nicht gegen ihren Willen entzogen werden können.[73]) Wo solche Verfassungsbestimmungen fehlen, wie in den bundesstaatlichen Verfassungsprojecten für Deutschland aus der Zeit 1848—1851[73a]), da ist nur ein moralischer Zwang für eine principielle Gleichberechtigung der Bundesglieder vorhanden, der aber allerdings von solcher Stärke ist, dass er praktisch dennoch einem formellen Schutze durch die Verfassung gleichkommt Denn schon im Einheitsstaate ist trotz formaler Möglichkeit eine Veränderung in der rechtlichen Stellung bisher principiell gleichberechtigter Verwaltungsbezirke oder Communalverbände zu Ungunsten nicht ganzer Classen, sondern einzelner von ihnen kaum möglich und nur unter Erschütterung des allgemeinen Rechtsbewusstseins durchzuführen.

Bei Beobachtung der Gleichberechtigung der Gliedstaaten jedoch gibt es für den Bundesstaat keine principielle Grenze,

---

[71]) Vgl. Fischel, Die Verf. Englands S. 451 f.

[72]) Unionsverf. Art. I, sect. 9, 3.

[73]) U. V. Art. IV. sect. 3, 1: „*No new State shall be formed or erected within the jurisdiction of any other State; nor any state be formed by the junction of two or more States, or parts of states, without the consent of the legislatures of the States concerned, as well as of the Congress;* Art. V, vgl. oben Note 20.

[73a]) Vgl. v. Martitz, Betrachtungen S. 11 Anm.

die er bei Verfassungsänderungen einzuhalten hätte, und alle Versuche, solche Grenzlinien zu ziehen, beruhen auf der Verwechslung des politisch Unwahrscheinlichen mit dem juristisch Unmöglichen. Nur insoferne hierin die Verfassung selbst eine Ausnahme gemacht hat, gibt es eine Schranke für die Verfassungsänderung, die aber wie die verfassungsmässige Beschränkung des souveränen Staatswillens keine absolute ist, da ja auch jede principielle Festsetzung im Wege der Verfassungsänderung aufgehoben werden kann. Nur ein Ausstossen eines Gliedstaates aus dem Bundesstaat ist absolut unzulässig, aber nicht etwa, weil das gegen das Wesen der „vertragsmässigen Ewigkeit des Bundes" ist[74]), sondern weil der moderne Staat untheilbar ist, und nur dem stärksten von Aussen kommenden Zwange folgend ein Glied von sich loslösen darf.

19. Die Existenz der Gliedstaaten im Bunde als solcher jedoch ist keine absolute Schranke für den Bundesstaatswillen [75]), ja in der Möglichkeit, die Gliedstaaten in blosse Selbstverwaltungskörper und sogar in ausschliesslich staatliche Verwaltungsbezirke zu verwandeln, offenbart sich am reinsten die souveräne Natur des Bundestaates. Denn dieser kann nur dann allen Zwecken des Volkslebens genügen, wenn er unabhängig von jeder ihn in seiner Bewegung hemmenden Macht ist. Wenn irgend eine Bestimmung in der Verfassung ein *Noli me tangere* für den Staatswillen bilden würde, so müsste im Falle des äussersten Conflictes der Staat zu Gunsten jener Verfassungsbestimmung zu Grunde gehen — was der Idee des souveränen Staates als der höchsten Organisation eines Volkes widerstreitet. Nur indem dem Staate die Möglichkeit gegeben ist, seine Verfassung den jeweiligen politischen, socialen, rechtlichen, ökonomischen, ethischen Anforderungen des Volkslebens anzupassen, ist er in den Stand gesetzt, seine Zwecke zu erfüllen und daher sich und die Volksgemeinschaft intact zu erhalten. Daher muss jeder souveräne Staat die Fähigkeit besitzen, seine Verfassung derart ändern zu können,

---

[74]) v. **Mohl**, Reichsstaatsr. S. 11.

[75]) **Haenel**, Vertr. Elem. S 177; **Laband** I, S. 125; **Zorn**. Staatsr. I, S. 57 f.

dass er sich auch jede beliebige Form zu geben vermag — sonst wird er gegebenen Falles auf dem Wege der Revolution oder des Verfassungsbruches das thun, was ihm das formelle Recht zu thun verwehrt. Ein souveräner Staat ist nicht an die monarchische oder republikanische Staatsform absolut gefesselt; der Satz des Aristoteles, dass der Staat mit seiner Form auch sein Wesen ändere [76]), hat für die moderne staatswissenschaftlicher Betrachtung keine Berechtigung. Vielmehr muss die Zulässigkeit einer *lex in perpetuum valitura* als durchaus staatswidrig verworfen werden. Auch die auf die Staatsform bezüglichen Verfassungsbestimmungen können somit keinen absoluten Charakter besitzen, und wo ihnen durch die Verfassung ein solcher beigelegt wäre, würde sich im äussersten Falle das Nothrecht des Staates in Form der Revolution oder des Staatsstreiches offenbaren. Daher hat keine bestehende Form eines Staates einen *character indelebilis,* sondern ist gebunden an Bedingungen, die ihr durch ihre Vereinbarkeit mit der Existenz der Staates gesetzt sind. So wenig Frankreich durch die republikanische Staatsform, die es jetzt besitzt, gehindert ist, sich mit Zustimmung aller hiezu nöthigen Factoren in eine Monarchie zu verwandeln, so wie eine legale Umänderung der englischen Monarchie in eine Aristokratie keine rechtliche Unmöglichkeit ist, so kann auch der Bundesstaat nicht, wenn in ihm die nationale Idee ihre Verkörperung gewonnen haben soll, für alle Ewigkeit daran gebunden sein, seine Glieder in dem vollen Besitze der ihnen zustehenden staatlichen Macht zu belassen.

Eingreifende Verfassungsänderungen erfolgen aber stets nur unter dem Drucke einer zwingenden Nothwendigkeit. Es sind daher die Gliedstaaten durch die verfassungsmässige Möglichkeit ihrer Beseitigung durchaus nicht der Willkür des Bundesstaates preisgegeben, so wenig die Möglichkeit einer verfassungsmässigen Einengung der staatsbürgerlichen Rechte die Individuen der Willkür der Staatsgewalt blossstellt. Vielmehr bedeutet die Anerkennung des Satzes, dass auch die Existenz der Gliedstaaten dem bundesstaatlichen Willen zu

---

[76]) Polit. III, 1.

Gebote steht, nur die letzte Consequenz, die sich aus der Natur des souveränen Staates ergibt, dass, wenn irgend einer anderen Persönlichkeit Interesse innerhalb seines Herrschaftsbereiches mit dem seinigen collidirt, er sich als die höhere Macht kraft der ihm innewohnenden Zwecke erweisen muss. Die Negation der juristischen Möglichkeit der Verwandlung des Bundesstaates in den Einheitsstaat auf dem Wege der Verfassungsänderung schliesst daher die Negation des souveränen und damit des staatlichen Charakters des Bundesstaates in sich, denn es ist nicht abzusehen, wie dem Bundesstaate überhaupt die staatliche Natur zukommen soll, wenn er nicht souverän ist. So zeigt sich wieder der innige Zusammenhang aller aus dem Staatscharakter des Bundesstaates fliessenden Sätze. Bei welchem immer auch ein Widerspruch einsetzen will, er kann nicht einen einzigen aus der ganzen Reihe elidiren, ohne zugleich den Bundesstaatsbegriff in seinem vollen Umfange zu negiren.

C. Die staatliche Stellung der Glieder.

20. Das dritte wesentliche Moment im Bundesstaatsbegriff neben der directen und souveränen Herrschaft der Centralgewalt ist das Vorhandensein von Gliedern, welche staatlich organisirt und mit uncontrolirbarer staatlicher Macht ausgerüstet sind. So wenig sich nun juristisch Präcises über die Organisation der Bundesgewalt und den Umfang, sowie die Art und Weise der Ausübung ihrer Functionen aussagen liess, so wenig ist das bei der Frage nach der Organisirung der Gliedstaaten möglich. Wie viel staatliche Macht ihnen zur selbständigen Ausübung überlassen ist, und in wie weit sie als Organe der Bundesgewalt zu verwenden sind, bleibt den concreten Bundesstaatsverfassungen überlassen. Nur so viel lässt sich allgemein behaupten, dass die Functionen, deren ausschliessliche Ausübung durch das Wesen des Bundesstaates der Centralgewalt zustehen, das Recht über Krieg und Frieden, den Gliedstaaten selbstverständlich völlig entzogen und deren völkerrechtliches Vertragsrecht wesentlich auf das Eingehen von Verwaltungsverträgen eingeschränkt sein muss. Auch das Mass des Einflusses, welchen der Bundesstaat auf die Art und

Weise der Organisirung der Gliedstaaten nimmt, lässt sich nicht in eine allgemeine Formel bringen. Es hebt den Begriff des Gliedstaates noch nicht auf, wenn durch die Bundesverfassung eine bestimmte Organisation der Gliedstaaten vorgeschrieben ist, wenn nur innerhalb dieser Organisation für genügend freie Bewegung Raum ist. So garantiren die Union [77]) und die Eidgenossenschaft [78]) ihren Staaten, beziehungsweise Kantonen republikanische Verfassungen, welche Garantie zugleich das Verbot einer monarchischen oder aristokratischen Organisirung in sich schliesst. [79]) Innerhalb des Rahmens der republikanischen Verfassung ist jedoch den Staaten der Union und den Kantonen der Schweiz der freieste Spielraum für die Modalitäten des Aufbaues der Verfassung gewährt. Diese Thatsache allein ist übrigens ein deutlicher Beweis für die Ableitung der Staatenrechte aus der Verfassung des Bundesstaates und gegen die Lehre von der Gliedstaatssouveränetät, in welcher Form sie auch auftreten mag. Ein souveräner Staat, der sich die Grundzüge seiner Organisation vorschreiben und sich verbieten lassen muss, sie über eine gewisse Grenze hinaus zu verändern, ist eine Vorstellung, wie sie widerspruchsvoller nicht gedacht werden kann.

21. Da die Gliedstaaten Staaten sind, so ist, wie schon früher gesagt wurde, so weit ihre staatliche Natur hervortritt, das Völkerrecht auf sie anwendbar. Sie können also, sofern die Bundesverfassung es nicht untersagt, Gesandte schicken und empfangen und Staatenverträge bezüglich der ihrer freien Disposition unterliegenden Angelegenheiten schliessen. Dieses internationale Verkehrsrecht besteht aber

---

[77]) U. V. Art. IV, sect. 5.

[78]) Schw. Verf. Art. 6: „Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen. Der Bund übernimmt diese Gewährleistung, insofern *a.* sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten; *b.* sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern; *c.* sie vom Volke angenommen worden sind und revidirt werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.“ Vgl. Blumer I, Kap. 1, §. 2.

[79]) Vgl. Federalist Nr. XXI (Hamilton) p. 179, 180; Rüttimann II. §. 420—423; Story book III, ch. XLI; Schlief S. 346 ff.

nur mit solchen Staaten, welche vom Bundesstaate anerkannt sind, und zu denen er in freundschaftlichen Beziehungen steht[80]), sonst würde es in die Macht der Gliedstaaten gegeben sein, selbständig die Politik des Bundesstaates zu beeinflussen. Auch kann das Vertragsrecht nur innerhalb der Grenzen des Bundesrechtes ausgeübt werden, da die Bundesverfassung die absolute Schranke der Handlungsfähigkeit des Gliedstaates bildet. Der Bundesverfassung widersprechende Vertragsbestimmungen haben keine Rechtskraft und sofern kein *dolus* von Seite des Gliedstaates vorwaltet, hat der andere Contrahent auch kein Recht, sich hierüber zu beschweren, da der Bundesstaat als Staat völkerrechtliche Anerkennung besitzt und daher den mit den Gliedstaaten in Verkehr tretenden Staaten die verfassungsmässig eingeschränkte Position derselben bekannt sein muss.[81]) Da ferner der nicht souveräne Staat durch Acte des souveränen verpflichtet werden kann, da auf allen Gebieten das Bundesrecht dem Staatenrecht vorangeht, so werden durch einen Staatenvertrag des Bundesstaates die demselben widerstreitenden Bestimmungen der Gliedstaatsverträge *ipso facto* aufgehoben, also ohne dass es eines hierauf bezüglichen Willensactes der Gliedstaaten, beziehentlich der anderen Contrahenten bedarf.

So wie es nicht gegen das Wesen des Bundesstaates ist, wenn den Gliedstaaten ein, wenn auch begrenzter Spielraum freier Thätigkeit nach Aussen eingeräumt ist — was indess politisch keineswegs zu billigen ist[82]) — so können die Glied-

---

[80]) Vgl. Thudichum, Die Leitung der auswärtigen Politik des Reichs in v. Holtzendorffs Jahrbuch f. Gesetzgebung, Verwaltung u. Rechtspflege des deutschen Reiches IV, S. 340 ff.

[81]) Vgl. H. Schulze, Preuss. Staatsr. II, S. 831; Laband II, S. 196; G. Meyer, Lehrbuch S. 178.

[82]) Vgl. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 321 ff. Während die deutschen Gliedstaaten freies Gesandtschafts- und Vertragsrecht unter Wahrung der durch die Reichsverfassung auferlegten Restrictionen besitzen, können die schweizer Kantone „ausnahmsweise" über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande Verträge schliessen, Verf. Art. 7, die Gliedstaaten der Union jedoch nur mit Genehmigung des Congresses mit fremden Staaten sich in nichtpolitische Uebereinkünfte einlassen (*agreement or compact* zum Unterschiede von den absolut verbotenen *treaty, alliance, or confederation*, vgl. U. V. Art. I, sect. 10, 1 u. 2. Story II, §. 1403). Vgl. über die Union und die Schweiz Rüttimann II, §§. 352, 378.

staaten bezüglich der ihnen zur selbständigen Verwaltung verbliebenen Angelegenheiten auch unter einander in Verkehr treten, sofern nicht ein Anderes verfassungsmässig bestimmt ist. Sie können daher gegenseitig Gesandte schicken und empfangen und unter einander Verträge schliessen, wie die deutschen Gliedstaaten und die schweizer Kantone[83]), während die Staaten der Union zwar nicht ausdrücklich des Gesandtschaftsrechtes beraubt sind und auch formell befugt sind, mit Genehmigung des Congresses Verträge unter einander zu schliessen[84]), jedoch factisch nicht in die Lage kommen, von ihren Rechten Gebrauch zu machen.[85]) Die von den Gliedstaaten untereinander geschlossenen Verträge sind, wenn nicht ausdrücklich das Gegentheil festgesetzt worden ist, nicht nach dem gemeinen Rechte des Bundesstaates, sondern nach Völkerrecht zu beurtheilen.[86]) Nur können Streitigkeiten unter den Gliedstaaten nicht anders als auf friedlichem Wege ausgeglichen werden, wie es schon bezüglich der Streitigkeiten von im Staatenbunde befindlichen Staaten der Fall ist. Während aber im Staatenbunde ein Bundesgericht immer nur den Charakter eines Schiedsgerichts an sich trägt, muss es im Bundesstaate eine richterliche Instanz geben, deren Urtheil unbedingt Folge geleistet werden muss, da die *ultima ratio* des souveränen Staates zur Durchsetzung seiner Ansprüche gegen einen anderen, die Selbsthilfe in Gestalt des Krieges entschieden gegen die staatliche Natur des Ganzen verstösst, dem die Einzelstaaten untergeordnet sind, und auch formell schon durch den Umstand ausgeschlossen erscheint, dass das Recht über Krieg und Frieden den Gliedstaaten gänzlich

---

[83]) Die letzteren nur über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung, jedoch unter Controle des Bundes; Verf. Art. 7—9, vgl. Blumer I, 161 ff.

[84]) Unionsv. Art. I, sect. 10, 2: „*No state shall, without the consent of the congress — — — enter into any agreement or compact with another state, or with a foreign power.*" Vgl. Rüttimann II, §. 352.

[85]) S. oben S. 49.

[86]) Dubs II, S. 25; ebenso gelten bei Collisionen der Gesetze verschiedener Gliedstaaten die Grundsätze des internationalen Privatrechts, welches gerade in einem Bundesstaat — der Union — eine so reiche Ausbildung erfahren hat.

entzogen ist.[87]) Diese richterliche Function kommt naturgemäss der bundesstaatlichen Institution zu, welche die verfassungsmässigen Grenzen sowohl zwischen Bundes- und Gliedstaat einerseits, als auch andererseits der Gliedstaaten untereinander zu wahren hat.[88])

22. Sofern die Gliedstaaten ihre verfassungsmässigen Pflichten verletzen, tritt ihr staatlicher Charakter darin hervor, dass sie nicht durch ein dem Einheitsstaate gegen seine Unterthanen zustehendes civil- oder strafrechtliches Zwangsmittel zur Pflichterfüllung angehalten werden können, sondern dass eine in den Formen völkerrechtlichen Zwanges[89]) auftretende Gewalt zur Aufrechterhaltung der Verfassung nöthig ist, ein Zwang, der zwar niemals den Charakter eines Krieges zwischen gleichberechtigten Mächten annehmen kann, aber doch gegen den Staat als solchen gerichtet ist. Schon im Staatenbunde ist die Möglichkeit eines Executions-Verfahrens, wenn auch nur eines vertragsmässigen gegeben, das indess der Staat, gegen den es gerichtet ist, durch Bruch des Bundesvertrages in Krieg verwandeln kann, wie es Preussen 1866 gethan hat. Wo im Bundesstaate die Verfassung ein solches Executionsverfahren nicht vorgesehen hat, wie in der Union, da wird es gegebenen Falles als in der Natur der Sache liegend durch die Gewalt der Umstände herbeigeführt. Die Execution kann schliesslich keinen anderen Zweck haben, als die Herstellung des verfassungsmässigen Zustandes. Da sie nicht in den Rahmen der ordentlichen staatlichen Zwangsmittel gehört, so kann die Art und Weise ihres Vollzuges nicht genau durch richterliches Urtheil präcisirt sein, obwohl es der Rechtssicherheit entsprechend ist, wenn ihre Anordnung nicht dem freien Ermessen der Bundesorgane

---

[87]) *„An injury done by one State to another State or to a citizen of another State is not a matter of international wrong; it is a mere breach of the peace, to be rectified by the federal Courts or, if need be, to be chastised by the federal army.“* Freeman a. a. O. p. 102.

[88]) U. V. Art. III, sect. 2, 1; Schw. V. Art. 113, 2; Deutsche Reichsv. Art. 76.

[89]) Vgl. oben S. 49—51; ferner Bluntschli, Mod. Völkerrecht Art. 514; Dubs II, S. 30.

anheimgestellt, sondern dem unparteiischen Spruche des Richters überwiesen ist.[90])

Die Bundesexecution unterscheidet sich von allen anderen staatlichen Zwangsmittel dadurch, dass sie nicht gegen Individuen, sondern gegen den Staat als solchen gerichtet ist, ihr letzter Zweck ist es daher, ein bestimmtes staatliches Verhalten herbeizuführen, während aller andere staatliche Zwang in letzter Instanz immer Individuen trifft.[91]) Auch da, wo ein Verband das nächste Object des Zwanges im Einheitsstaate ist, trifft dieser in letzter Instanz doch immer die den Verband constituirenden Einzelpersönlichkeiten. Eine Vereinsauflösung z. B. durch richterlichen Befehl zur Strafe ist nicht gegen den Verein als solchen, sondern vielmehr gegen die Gesammtheit der Vereinsmitglieder gerichtet. Die Execution hingegen, hierin dem Kriege nicht unähnlich, soll den Einzelnen nur insoweit treffen, als dies durch ihr Wesen als gegen einen Staat gerichteten Zwang unumgänglich nothwendig ist.

23. So lange die Gliedstaaten uncontrolirbare staatliche Macht besitzen, bleibt der Charakter des Bundesstaates unverändert. Da sich jedoch das Mass der den Gliedstaaten zur Aufrechterhaltung ihres Typus einzuräumenden freien Bewegung nicht in eine allgemein giltige Formel bringen lässt, so ist der Gegensatz von Bundesstaat zum Einheitsstaat, die beide unter den gemeinsamen Begriff „Staat" fallen, kein so scharfer, wie der zwischen Staatenbund und Bundesstaat, die *toto genere* von einander verschieden sind. Wenn die Gliedstaaten eines Bundes nämlich sämmtliche ihnen zustehende Rechte behalten, so dass an der Vertheilung der Competenzen nichts geändert wird, aber eine verfassungsmässige Controle oder auch nur die Möglichkeit einer Controle der von den Gliedern als Staaten ausgeübten Acte durch die Centralgewalt geschaffen wird, dann lässt sich begrifflich ein solches Staatsgebilde von einem decentralisirten Einheitsstaate nicht mehr unterscheiden. Bei dem grossen Einflusse der Unionsverfassung

---

[90]) Ueber die Mängel der deutschen Verfassung in dieser Hinsicht vgl. Haenel, Vertr. Elem. S. 267.

[91]) S. oben S. 50.

auf die amerikanische Staatenorganisation suchten mehrere südamerikanische Republiken sich eine föderative Verfassung zu geben. So auch Venezuela, dessen officieller Titel lautet: *Los Etades Unidos de Venezuela.* Jeder der venezuelischen Gliedstaaten hat ganz wie in dem nordamerikanischen Musterstaate seine eigene Legislatur. Aber der Congress von Venezuela kann jeden Beschluss einer Staatenlegislatur annulliren.[92]) Die Staaten sind somit unter die Controle der Centralgewalt in Beziehung auf ihre gesetzgeberische Thätigkeit gestellt, und demgemäss ist trotz seines föderal klingenden Titels Venezuela kein Bundes-, sondern ein decentralisirter Einheitsstaat. Wenn in einem der jetzt bestehenden Bundesstaaten eine ähnliche Bestimmung würde acceptirt worden sein, dann müsste man ihm selbst dann, wenn der Kreis der den Gliedstaaten zur Verwaltung zugewiesenen Angelegenheiten noch so sehr erweitert würde, den Charakter eines Einheitsstaates zusprechen, dann würde die Anwendung des Staatsbegriffes auf die Glieder nur historische, aber keine juristische Berechtigung haben, weil nun jeder Anhaltspunkt fehlen würde für einen begrifflichen Unterschied zwischen der als Gliedstaat bezeichneten Körperschaft und einem Selbstverwaltungskörper. Durch einen einzigen Satz der Verfassung könnte demnach bei völliger Belassung der gegenwärtigen Organisation der Gliedstaaten[93]), ja sogar der Bundesgewalt ein jeder der Bundesstaaten in einen decentralisirten Einheitsstaat übergehen — durch die Feststellung des *jus supremae inspectionis* der Centralgewalt.

Bei Betrachtung der staatsrechtlichen Stellung der englischen Colonien zum Mutterlande ist gezeigt worden, wie weit die Autonomie und Selbstverwaltung eines Staatstheiles gehen kann, ohne dass der einheitliche Bau des Staates dadurch verändert wird. Aber trotzdem wäre nichts unrichtiger als den Bundesstaat als einen Einheitsstaat *cum die* in dem

---

[92]) Louis Gottard s. v. Venezuela bei Block, Dictionnaire II, p. 1086.

[93]) P. C. v. Planta, die Schweiz in ihrer Entwickelung zum Einheitsstaate, Zürich 1877, macht mit Rücksicht auf die von ihm als nothwendig betrachtete Umwandlung der Schweiz in einen decentralisirten Einheitsstaat S. 129 ff. Vorschläge für die künftige Organisation derselben, welchen zufolge die Organisation der Kantone unverändert bleiben würde.

Sinne zu bezeichnen, dass der *dies* ein *certus an et quando* wäre. Die Ansicht, dass nothwendig eine Verwandlung des Bundes in den decentralisirten Einheitsstaat eintreten müsse, hätte nur dann eine Berechtigung, wenn der Bundesstaat rein dynamischer Natur wäre und demgemäss nur eine Episode des nationalen Lebens bezeichnete. Aber weder durch seinen Begriff, noch durch die Gesetze der Geschichte ist dies gefordert. Es ist allerdings möglich, dass er nur eine vorübergehende Gestaltung im Lebensprocesse eines Volkes bezeichnet, aber es ist andererseits auch nicht die Möglichkeit ausgeschlossen, dass keinerlei Umstände den Bundesstaat zu einer Aenderung seiner Verfassung in dem Sinne nöthigen, dass er kraft seiner Souveränetät die von ihm seinen Gliedern überlassenen Hoheitsrechte seiner Controle unterstellt.

D. Das Zusammenwirken des Bundesstaates und der Gliedstaaten.

24. Indem im Bundesstaate die Centralgewalt eine Reihe staatlicher Functionen den Gliedern zur selbständigen Innehabung überträgt und so in sich eine Reihe nicht souveräner Staaten schafft, wird die Gesammtheit der vom Staate zu lösenden Aufgaben weder von der Bundes- noch von den Einzelstaatsgewalten allein erfüllt. Das Zusammenwirken beider ist nöthig, um alle durch den Staat zu realisirenden Zwecke zu erfüllen. In diesem höheren, über den Kreis juristischer Betrachtungen hinausreichenden Sinne ist es richtig, dass erst die Totalität von Bundes- und Gliedstaat[94] den Staat in der geschichtsphilosophischen Bedeutung repräsentirt. Auch im Einheitsstaate werden die Staatszwecke nicht nur von der Staatsgewalt selbst gefördert und erfüllt. Die in den Staatsorganismus aufgenommenen öffentlich-rechtlichen Verbände besorgen, wenn auch im staatlichen Auftrage und unter staatlicher Controle Staatsgeschäfte; auch hier ist der vollendete Staat die höhere Einheit der Staatsgewalt und der Selbstverwaltungskörper.

Die juristische Basis dieser höheren Auffassung liegt aber in der Erfassung der Bundesstaatssouveränetät als einer

[94]) Haenel, Vertr. Elem. S. 63.

untheilbaren, in der trotz der Zuweisung uncontrolirbarer staatlicher Macht an die Glieder principiell alle dem souveränen Staate zustehenden Rechte enthalten sind. Hat man aber das Wesen der Souveränetät richtig erkannt, dann hindert auch nichts, den Gliedern den Staatscharakter in dem von uns entwickelten Sinne zuzusprechen und den realen Verhältnissen entsprechend anzuerkennen, dass die Glieder im Bunde nicht nur politisch, sondern auch juristisch mehr sind als Communalverbände höherer Ordnung. [95])

Mit dem Bundesstaate ist die Reihe der organisirten Staatenverbindungen abgeschlossen, die Kategorien, welche sonst noch aufgestellt worden sind, z. B. das Bundesreich und das Staatenreich [96]), sind als selbständige juristische Begriffe nicht haltbar, sie bezeichnen concrete politische Gestaltungen, welche ihrem rechtlichen Typus nach unter den Staatenbund, die Realunion, den Bundesstaat oder den Einheitsstaat fallen.

---

[95]) Einfach als letztere erscheinen sie in der Auffassung der oben S. 37 Note 1 citirten Schriftsteller, ferner bei H. v. Treitschke, Bund und Reich. Zehn Jahre deutscher Kämpfe S. 564—571 und Schäffle, Bau u. Leben IV, S. 407.

[96]) Bluntschli, Bemerkungen über die neuesten Vorschläge zur deutschen Verfassung 1848 (vgl. Brie S. 83), Modernes Völkerrecht Art. 70; Stahl, die deutsche Reichsverfassung 1849, S. 81 (Brie S. 88), v. Martitz, Betrachtungen S. 41 Note 35 und v. Treitschke, a. a. O. S. 579 ff. stellen das „Reich" als eine eigene Form der Staatenverbindungen auf; Schäffle IV, S. 409 die Kategorie des „Hegemonie-Gesammtstaates".

Schluss.

Die Betrachtung der verschiedenen Combinationen, in denen Staaten mit einander vereinigt sind, hat eine Reihe völkerrechtlicher Verbindungen gezeigt, welche zwar alle den gemeinsamen Typus vertragsmässiger Einigung darbieten, aber inhaltlich die grösste Mannigfaltigkeit und politisch die grösste Verschiedenheit aufzuweisen haben, von dem oft nur ein minimales Interesse der paciscirenden Staaten regelnden einfachen Staatenvertrage und der flüchtigen Allianz bis zu der die engsten Beziehungen der Theile voraussetzenden und fördernden Realunion. Bei aller Verschiedenheit der juristischen Gestaltung und der factischen Stellung der in vertragsmässiger Gemeinschaft stehenden Staaten, ist es die Souveränetät der Glieder, welche den obersten Grundsatz für die rechtliche Beurtheilung der völkerrechtlichen Staatenverbindungen abgegeben hat.

So zahlreich die völkerrechtlichen, so gering die Anzahl der staatsrechtlichen Formen der Staatenverbindungen. Während bei den völkerrechtlichen Verbindungen — mit Ausnahme der die Voraussetzung engerer Verbindung bildenden Staatengemeinschaft — der gemeinsame höchste Oberbegriff der Staatenvertrag war, ist es die Kategorie des Staates selbst, unter welche die staatsrechtlichen Verbindungen einzureihen sind, es sind Erscheinungsformen des Staates, die man als zusammengesetzte Staaten den einfachen Staaten, als Species Eines Genus coordiniren kann.

Das leitende Princip für die staatsrechtlichen Verbindungen ist die nicht souveräne Stellung der Glieder, welche von der souveränen Centralgewalt durch Ver-

leihung uncontrolirbarer staatlicher Macht zu Subjecten von Herrschaftsrechten und dadurch zu nicht souveränen Staaten erhoben werden.

Unter den völkerrechtlichen Verbindungen sind als organisirte und daher auf die Dauer berechnete politische Bündnisse hervorgetreten der Staatenbund und die Realunion, welch' letztere nur eine Abart des ersteren bildet.

Nur zwei Formen des zusammengesetzten Staates sind uns begegnet: der Staatenstaat mit indirecter Unterordnung der Individuen unter die souveräne Gewalt und der Bundesstaat mit directer Herrschaft der Centralgewalt über das Volk. Als eine dem organischen Wesen des modernen Staatslebens entsprechende Form kann nur der Bundesstaat gelten.

So erschöpfen sich für die moderne Staatenwelt die Staatenverbindungen, soferne sie eine bleibende Regelung zwischenstaatlicher und staatlicher Verhältnisse bezwecken, in dem Gegensatze des Staatenbundes und des Bundesstaates.

Sachregister.

(Die Ziffern bedeuten die Seitenzahlen.)

Zusätze und Berichtigungen.

Seite	Note	Zeile		
Seite 10	Note 9	Zeile 1 v. u.	statt	S. 10 lies I., S. 10.
„ 27	„ 33	„ 4 v. o.	„	C. XII 85 lies C. XII §. 5.
„ 30		„ 19 „ „	„	Auflösung lies Vertagung.
„ 44	„ 14	„ 3 „ „	„	Boston 1871 lies Boston 1871 p. 2.
„ 51	„ 25	„ 3 „ „	„	Ausgabe lies Ausgabe von John C. Hamilton.
„ 52	„ 29	„ 2 „ „	„	H. Schultze lies H. Schulze.
„ 72		„ 16 u. 17 „ „	„	des Schlussactes lies der Schlussacte.
„ 72	„ 9	„ 1 v. u.	„	Europ. Constitutionen lies Europ. Verfassungen.
„ 72	„ 11	„ 1 „ „	„	*quelle* lies *qu'elle*.
„ 85 sind die Noten 4) u. 4^{a}) umzustellen.				
„ 98	Note 5	Zeile 5 v. u.	nach	*Kent etc. 12th ed.* ist einzuschalten *12 ed. by Holmes, Boston 1873.*
„ 152	„ 32	„ 2 „ „	statt	Vol. III, p. 331 ff. lies Vol. III, p. 381 ff.
„ 152	„ 32	„ 1 „ „	„	Schlief S. 400 ff. lies Schlief S. 200 ff.
„ 153		„ 11 v. o.	„	die innerhalb der Grenzen lies die ehemals innerhalb der Grenzen.
„ 154	Note 36	„ 3 „ u	„	des Präsidenten von Grant lies des Präsidenten Grant.
„ 155	Note 41. Der Schiedspruch ist unterdessen abgedruckt worden in den Wiener Juristischen Blättern 1881, Nr. 49 und 50.			
„ 189		Zeile 11 v. u.	statt	*Federalgovernment* lies *Federal government.*
„ 192		„ 18 u. 19 „ o.	„	Staatsideen lies Staatsidee.
„ 238	Note 54	„ 2 „ o.	„	*Caronam* lies *Coronam.*
„ 240	„ 36a	„ 4 „ u.	„	§. 11 lit. c. lies §. 11 lit. e.
„ 255	„ 3	„ 5 „ „	„	*consentit* lies *consent it.*
„ 281		„ 1 u. 2 „ „	„	und den staatlichen lies um den staatlichen.
„ 297 sind die Noten 61. und 61^{a}) umzustellen.				



